

# POLÍTICA INTERNACIONAL

Nº 119

Enero - Marzo 2016

Mejorar la cooperación internacional con la Corte  
Penal Internacional  
Katia Espinoza Carrión

Plan nacional de diversificación productiva del Perú: balance  
y perspectivas  
Martín López de Castilla Köster

El Inca Garcilaso de la Vega y la fundación espiritual del Perú  
Zósimo Roberto Morillo Herrada

Perú y Bolivia: una unión que pudo ser  
Carlos Manuel Reus Canales

Integración energética en la subregión andina,  
(Perú, Ecuador y Colombia)  
César Jhonny Torres Pajuelo

Reflexiones sobre los quince años de la Carta Democrática  
Interamericana: avances y desafíos  
Germán Vera Esquivel

La geopolítica marítima en Asia Pacífico y los desafíos  
de la seguridad  
Sergio Zapata Huamán

**ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR**  
**Planta Orgánica:**

Director: Embajador Allan Wagner Tizón

Director Adjunto: Ministro George Nicholson Arias

Subdirectora de Planes y Programas: Ministra Consejera María Arce Mendoza

Subdirector de Estudios: Ministro Consejero Walter Linares Arenaza

Asesora: Embajadora Silvia Alfaro Espinosa

**REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL:**

Editor: Embajador Harry Belevan-McBride

Diseño y diagramación: Elka Saldarriaga García

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: Reg. 92-1545

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Se autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas en PI, siempre que se haga referencia a su origen y se remita a la Revista un (1) ejemplar de la publicación o del medio con que se haya efectuado la transcripción.

Las opiniones vertidas en las colaboraciones publicadas en PI son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Revista

*Política Internacional*

Nº 119

Enero-marzo 2016

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. Pershing 335 (ex Faustino Sánchez Carrión)

Magdalena del Mar - Lima - Perú

Teléfono: (51-1) 204-3500

[www.adp.edu.pe](http://www.adp.edu.pe)

[postmaster@adp.edu.pe](mailto:postmaster@adp.edu.pe)



# Índice

## Artículos

---

Mejorar la cooperación internacional con la Corte Penal Internacional <b>Katia Espinoza Carrión</b>	9
Plan nacional de diversificación productiva del Perú: balance y perspectivas <b>Martín López de Castilla Köster</b>	31
El Inca Garcilaso de la Vega y la fundación espiritual del Perú <b>Zósimo Roberto Morillo Herrada</b>	62
Perú y Bolivia: una unión que pudo ser <b>Carlos Manuel Reus Canales</b>	82
Integración energética en la subregión andina. (Perú, Ecuador y Colombia) <b>César Jhonny Torres Pajuelo</b>	91
Reflexiones sobre los quince años de la Carta Democrática Interamericana: avances y desafíos <b>Germán Vera Esquivel</b>	107
La geopolítica marítima en Asia Pacífico y los desafíos de la seguridad <b>Sergio Zapata Huamán</b>	124

## Actividades institucionales

---

Relación de actividades enero-marzo 2016	167
--	-----



# Artículos

---



# Mejorar la cooperación internacional con la Corte Penal Internacional

## **Katia Espinoza Carrión**

Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magister en Relaciones Internacionales y Segunda Especialidad en Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú. Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Maestría en Derechos Humanos en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

---

## **1.- Consideraciones Generales**

**E**n base al desarrollo de las actuales situaciones en la República Democrática del Congo y en la República de Sudán, se desarrolla cómo la Corte puede hacer frente, en diferentes ámbitos, a los principales desafíos que enfrenta en el cumplimiento de su objetivo de llevar ante la justicia a los más grandes criminales. La CPI depende en gran medida que las autoridades nacionales procedan a la detención y entrega de los acusados y brinden una gran colaboración a las diversas medidas de cooperación, que incluyen la implementación del Estatuto de Roma y de mecanismos de colaboración, la protección a las víctimas y testigos; y, la entrega de evidencia a la CPI.

Para ello, la Corte debe contar con una presencia continuada en el terreno para poder interactuar de manera efectiva con las poblaciones locales, superando las dificultades presupuestarias que ello conllevaría. Asimismo, la CPI debe contar con el apoyo político y diplomático en combinación con Oficinas y funcionarios especializados; así como, con el respaldo de procedimientos legales que definan la actuación de los Estados Parte en cada caso concreto de cooperación que sea solicitada por la Corte.

El éxito de la Corte dependerá de cómo y en qué medida sea capaz de garantizar que se haga justicia en el lugar de los hechos, lo que se podrá conseguir a través de una efectiva colaboración de los Estados Parte en la adopción de medidas de protección y asistencia a las víctimas y testigos. La CPI es responsable por las actividades de alcance y difusión que realiza, por ende necesita trabajar más con actores locales, entre los que se incluyen los gobiernos, ONG's, entre otros, para brindar asesoramiento respecto a su mandato y las actividades que desempeña in situ contra la impunidad.

Uno de los grandes retos que le espera a la CPI es contar con procedimientos más expeditos para responder a las personas acusadas, detenidas y a las víctimas que están a la espera de un juicio; mejorar el intercambio de información y revelación de la evidencia entre el Fiscal y la Defensa; y, un mejor balance entre los derechos del acusado y el procedimiento establecido por el Estatuto. Por ejemplo Lubanga, se mantuvo en un estado de indefinición por muchos años, que no podía prolongarse ni puede repetirse.

En el Anexo IV “Informe acerca del Proyecto de Plan de Acción sobre las estrategias relativas a las detenciones presentado por el Relator” del Informe de la Mesa de Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Add. 1, del 16 de noviembre de 2015, se precisa que la Secretaria de Estados Parte transmitió, del 1 de octubre de 2014 al 1 de septiembre de 2015, 171 solicitudes de cooperación a Estados y organizaciones internacionales en nombre de las Salas, en nombre de la Defensa o por su propia cuenta. La Fiscalía cursó 647 solicitudes de asistencia a distintos asociados, entre ellos los Estados Parte, los Estados no Parte y organizaciones regionales e internacionales, lo que significa un incremento de casi el 82% en comparación con el último período examinado.

A continuación, se identificará líneas de acción a través de las cuales la Corte puede hacer frente a los principales desafíos en relación a la cooperación internacional y qué mecanismos existentes de la cooperación internacional debe fortalecer a fin de coadyuvar al cumplimiento de su objetivo de llevar ante la justicia a los más grandes criminales. Esto es, a través del apoyo político y diplomático de los Estados; de la protección de víctimas, testigos, intermediarios y representantes legales; y, en el ámbito de las labores de proyección exterior.

## **2.- En el ámbito de la responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional. Órdenes de arresto y detención, implementación del Estatuto de Roma y celebración de acuerdos complementarios**

Slobodan Milosevic, ex Presidente de Serbia; Charles Taylor, ex Presidente de Liberia; y Radovan Karadzic, ex Presidente de la República Serbia de Bosnia, fueron llevados ante un Tribunal Internacional Penal gracias a que los gobiernos, organizaciones regionales e internacionales cooperaron con las cortes encargadas de su juzgamiento. Las detenciones y traslados de estos criminales de alto rango constituyeron un desafío permanente a nivel político y legal que fortaleció la justicia internacional.

En el caso de la CPI el desafío va más allá de la entrega y detención, se necesita de los Estados y organismos internacionales para cada paso que da la Corte. La CPI depende de la comunidad internacional que tiene el poder de transformarla en un aliado débil o fuerte en la lucha contra la impunidad. La Parte IX del Estatuto define el papel de los Estados en relación a las investigaciones y juicios de la Corte, la obligación del arresto y entrega, en materia probatoria, identificación de personas, entrevistas a testigos, rastreos, congelamientos y confiscaciones de bienes y protección de testigos y víctimas.

Sin embargo, la cooperación requerida por la Corte a los Estados no termina ahí. La Parte IX del Estatuto de Roma sólo desarrolla el papel técnico y legal de los Estados pero la historia ha demostrado que la justicia internacional requiere sobre todo de apoyo político e incluso diplomático de todos los Estados miembros de la Comunidad Internacional. El desafío que enfrenta la CPI relacionado a la cooperación y el apoyo a la Corte es cada vez mayor, debido en especial a las críticas por la existencia de doce órdenes de detención pendientes de ejecución.

En el caso de la República de Uganda, puede citarse la orden de detención pendiente de ejecución contra Joseph Kony, líder del Ejército de Resistencia del Señor, quien, como señala la Revista Monitor N° 38, presumiblemente sigue cometiendo crímenes en la República Democrática del Congo y en la República Centroafricana. Para que se materialicen las órdenes de detención se requiere que los líderes políticos asuman la responsabilidad de asegurar que todos los actores involucrados respetarán la ley, lo que implica un apoyo activo y consistente de los gobiernos de los Estados.

El arresto y la entrega son, sin duda, las figuras esenciales para que la Corte pueda cumplir con su mandato de responsabilizar a quienes hayan cometido crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. Sin estas figuras no podrían haber juicios ni justicia para las víctimas. Cuando la CPI dicta una orden de detención, automáticamente la responsabilidad del arresto y la posterior entrega de los sospechosos a la Corte recae en los Estados.

Debido a la naturaleza de los crímenes de competencia de la Corte y la influencia política de varios de los sospechosos, es muy probable que las órdenes de arresto emitidas generen controversia en los Estados requeridos. Es imprescindible que los Estados Parte del Estatuto de Roma implementen la normativa contenida en el Estatuto de Roma en su legislación nacional y que los Estados no Partes celebren acuerdos específicos de cooperación con la CPI. Asimismo, es necesario que los Estados celebren el Acuerdo de Protección de Víctimas y Testigos; y, el Acuerdo de Privilegios e Inmunities de la CPI.

La Corte debe contar con el apoyo político de los Estados Parte en combinación con procedimientos legales establecidos. Los Estados deben favorecer procedimientos que faciliten la entrega de los sospechosos. Debido a la naturaleza de las operaciones de arresto en lugares donde el conflicto persiste, con barreras legales, técnicas y logísticas relacionadas a la transferencia y detención de los sospechosos, es importante que se facilite el intercambio de experiencias entre los Estados Parte y la CPI a fin de perfeccionar sus prácticas y desarrollar mayores y mejores capacidades.

Para la CPI también resultan vitales los temas de cooperación de rastreo, congelamiento y embargo de bienes de los sospechosos que podrían ser utilizados para reparar a las víctimas y prestar asistencia legal para su defensa. Temas que constituyen un desafío dado que el país puede estar en un período de transición del conflicto y no querer respaldar los procedimientos de la Corte. Con mayor razón, resultará difícil la localización y rastreo de bienes en terceros Estados debido a las leyes de confidencialidad bancaria. Se requieren leyes que faciliten el congelamiento y embargo de los bienes conforme el artículo 57° numeral 3e) del Estatuto de Roma.

La Corte asiste técnicamente a los Estados sobre la implementación del Estatuto en su normatividad interna dado que es vital para su funcionamiento la existencia de legislación nacional sólida que permita que los Estados investiguen y juzguen los crímenes bajo la justicia de la CPI y que permita una cooperación eficiente con la Corte. Por ejem-

plo, Uganda, al ser un Estado Parte debería apoyar a la Corte de tres maneras: aprobando el proyecto de ley que implementa en su legislación interna el Estatuto de Roma, ejecutando las órdenes de detención de la CPI y llevando a cabo investigaciones a nivel nacional.

El ex Fiscal Moreno Ocampo en las Asambleas de Estados Parte de la CPI y en sus informes semestrales al Consejo de Seguridad, sobre la situación en Darfur, fue enfático al señalar la necesidad de la implementación del Estatuto de Roma por los Estados Parte y aprovechó para solicitar al Secretario General de las Naciones Unidas que se pronuncie sobre la orden de detención contra el ministro Harun. En su informe al Consejo de Seguridad de junio de 2007, también se refirió a las detenciones pendientes en Uganda.

Le Fraper, ex Directora del Departamento de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia y actual Directora de la División de la Jurisdicción y Cooperación Judicial de la Fiscalía de la CPI, en declaraciones expresadas en la Revista Monitor N° 35, manifiesta que le extrañó que en la visita que realizó el Consejo de Seguridad a Jartum, luego del informe del ex Fiscal, no se abordara de manera formal el tema de las órdenes de detención emitidas. Le Fraper menciona que es responsabilidad de la Comunidad Internacional lograr que el gobierno de Sudán cumpla de manera efectiva con su obligación de arrestar al ministro Harun.

El silencio y la inercia de la comunidad internacional, que permiten que Harun continúe en su cargo de ministro de Asuntos Humanitarios en Darfur, envía el mensaje equivocado que las órdenes de detención no ocupan un lugar destacado en las agendas de los Estados Parte del Estatuto de Roma y de la comunidad internacional en general. Se necesita de un mayor compromiso de los Estados con lo establecido en el Estatuto de Roma, donde la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Africana se constituyen como aliados claves para la Corte. El Estatuto de Roma debe ser aplicado de manera consistente a todas las situaciones, no puede ser aplicado en una situación específica y dejada de lado en otra.

No puede dejarse de lado a la Corte donde existan situaciones que ameriten la competencia y la justicia penal internacional de la CPI y sólo dar lugar a soluciones humanitarias, soluciones políticas, soluciones en materia de seguridad o soluciones de desarrollo, con ausencia del componente de justicia que ofrece la Corte. A más de trece años de la entrada en vigencia del Estatuto, su normatividad debe ser implementada por todos los Estados Parte para que todas las decisiones de la

Corte puedan hacerse efectivas en toda la Comunidad Internacional. Las ONG's realizan la importante labor de presionar a los Estados Parte a que finalicen la implementación nacional del Estatuto y ratifiquen el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte.

Kristen Biering, Coordinadora del Grupo de Trabajo de La Haya sobre cooperación, señala que si la Corte y los Estados Parte contaran con estructuras y mecanismos adecuados a los distintos tipos de cooperación sería más sencillo para la Corte recibir el apoyo requerido, que debe ser flexible y basado en sus necesidades concretas. Recomienda a la Asamblea de los Estados Parte establecer un mecanismo de seguimiento capaz de identificar formas concretas que permitan mejorar los niveles de cooperación que le garanticen a la CPI recibir apoyo y asistencia a tiempo.

En relación al incumplimiento por parte de Sudán, Mascia menciona que la Presidencia de la Unión Europea con ocasión de la conmemoración del tercer aniversario de la remisión de la situación de Darfur a la CPI emitió una Declaración en la que expresó su consternación por el incumplimiento de Sudán de las obligaciones contraídas en la Resolución N° 1539 del Consejo de Seguridad y por su negativa de detener y entregar a los responsables a la Corte para su enjuiciamiento. En la misma resolución la Unión Europea hizo un llamado a las autoridades de Sudán a cooperar sin condiciones con la Corte.

La Unión Europea se comprometió a apoyar futuras medidas contra los responsables de la falta de cooperación. Sin embargo, el ex Fiscal Moreno expresó que aún la Unión Europea no había realizado apoyo diplomático público a favor de las órdenes de detención emitidas, ni había activado mecanismos de índole política ni económica tendientes a tal fin. El apoyo de la Unión Europea es relevante debido a que cooperó para lograr la remisión del caso de Sudán a la Corte.

El 05 de junio de 2008, el ex Fiscal en la presentación de su informe bianual al Consejo de Seguridad, reiteró la crítica por la inacción y complicidad del gobierno sudanés en la comisión de crímenes contra la población de Darfur, el fracaso para ejecutar las órdenes de detención contra Harun y Ali Kushayb e hizo un llamado al Consejo de Seguridad para que emita una declaración en la que solicite al gobierno detener los crímenes y arrestar a los sospechosos. El Consejo de Seguridad el 16 de junio de 2008 emitió su primera Declaración sobre los temas propuestos por la Fiscalía.

## Mejorar la cooperación internacional con la Corte Penal Internacional

En julio de 2008, la solicitud del ex Fiscal de emitir una orden de arresto contra el Presidente Al-Bashir modificó la dinámica de la Organización de las Naciones Unidas en relación con el trabajo de la Corte sobre Darfur. El 31 de julio de 2008 el Consejo de Seguridad emitió la Resolución N° 1828, que extendió por un período de doce meses el mandato de la operación conjunta de la Unión Africana y la Organización de las Naciones Unidas en Darfur. Resolución que fue aprobada por catorce votos a favor y la abstención de los Estados Unidos.

Sin embargo, en la Resolución, Estados Unidos realizó un llamado para que se utilice un lenguaje más contundente contra la impunidad y de apoyo al trabajo de la CPI. A pesar de ello, en el 63 Período de Sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas, algunos países en relación de la orden de detención en contra del presidente Al-Bashir apoyaron la adopción de una Resolución del Consejo de Seguridad, bajo el artículo 16° del Estatuto, que permite posponer la investigación o un juicio de la Corte.

Suhr, Directora de Programas Regionales de la Coalición por la CPI, en la Revista Monitor N° 39 de noviembre de 2009, señala que mientras más Estados ratifiquen el Estatuto, más se extiende la justicia penal internacional de la CPI, disminuyendo así los lugares donde la Corte no puede llegar y en donde los Estados no estén obligados a cooperar. Las insistentes críticas con respecto a la supuesta justicia selectiva de la Corte irían desapareciendo al mismo tiempo que su Justicia Penal Internacional se volvería cada vez más global.

La CPI debe utilizar sus recursos de modo eficiente, guardando conexión con el compromiso de los Estados con el proceso de justicia internacional, tanto en lo relativo al cumplimiento oportuno de sus obligaciones de cooperación como en lo relativo a la investigación y el procesamiento a nivel nacional. El apoyo político es un aspecto importante de la cooperación con la Corte y va más allá de apoyar tan sólo las actividades de la CPI en La Haya. Implica también apoyar de forma continua el mandato judicial de la Corte y comunicar de manera abierta el compromiso del Estado con la CPI en los medios, con contactos bilaterales y a través de los foros regionales e internacionales, principalmente en las Naciones Unidas.

Una forma en la que se podría favorecer esta clase de apoyo es con la designación de Oficinas de Enlace nacionales que diseñen y dirijan una perspectiva a favor de la Corte, en todos los niveles de gobierno, evitando declaraciones y decisiones políticas controversiales. Otros ejemplos de apoyos políticos serían declaraciones públicas como las emitidas por

la Unión Europea y por algunos Estados Parte en relación a la orden de arresto contra el presidente de Sudán, Omar Al-Bashir. Los Estados Parte deberían alzar su voz para apoyar a la Corte y su misión en la lucha contra la impunidad ante los ataques contra su credibilidad por parte de los simpatizantes del presidente Al-Bashir.

Los Estados Parte de la CPI en encuentros bilaterales con autoridades sudanesas deberían exigir a Sudán que coopere plenamente con la Corte. Es más, deberían abstenerse de mantener contactos no necesarios con Al-Bashir, limitar sus relaciones diplomáticas, evitar concurrir a cualquier ceremonia a la que él esté invitado, rastrear e incautar sus bienes. La Comunidad Internacional podría aislarlo, marginarlo y finalmente, conseguir arrestarlo. Fueron inapropiadas las declaraciones de Miguel D'Escoto Brockmann, ex presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde tildó la orden de arresto contra Al-Bashir como políticamente motivada, declaraciones que fueron en contra de la Carta de las Naciones Unidas. Más de la mitad de los miembros de las Naciones Unidas son miembros de la Corte.

En el año 2007, durante su sexto encuentro anual en La Haya, la Mesa de la Asamblea de los Estados Parte presentó un proyecto sobre la cooperación, en especial de los Estados Parte con la CPI. Este proyecto, que se desarrolla en el acápite 5 de este Capítulo, está constituido por una lista de sesenta y seis recomendaciones que los Estados deben tener en cuenta para obtener una cooperación constructiva y efectiva, que facilite el correcto funcionamiento de la Corte. El proyecto es significativo para los funcionarios gubernamentales que tengan que trabajar con la CPI.

La Corte debería realizar un seguimiento al informe emitido en el año 2007 y designar un lugar estable en las Asambleas de los Estados Parte que se encargue de estos temas de manera permanente, lo que garantizará la continuidad del trabajo en la cooperación internacional. El sistema del Estatuto va más allá de los ciento veintitrés Estados que la han ratificado, se extiende a los ciento treinta y nueve Estados que la han firmado, a sus fuerzas policiales, grupos de fiscales, jueces y diplomáticos, que deben encontrarse preparados para cooperar con la CPI.

El 13 de marzo de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió una Resolución en la que reconoce la lucha de la CPI contra la impunidad por los crímenes cometidos en contra de niños, donde solicita a la comunidad internacional que responsabilice a los culpables de estas violaciones. El 27 de enero de 2009 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Resolución N° 1644, que contribuye a

desarrollar una mejor cooperación con la CPI, a universalizar los estándares del Estatuto y el enjuiciamiento de crímenes y a incrementar la protección de los derechos de las víctimas.

Como señalan Donat-Cattin y Ruiz dentro de las cláusulas más importantes, se encuentra el pedido explícito para que el Consejo de los Estados miembros de Europa incremente su apoyo hacia la Corte con algunas medidas claves como la adopción de legislación nacional con el fin de implementar los estándares del Estatuto de Roma, la adopción del Acuerdo de Privilegios e Inmunidades de la Corte y a través de contribuciones financieras significativas al Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas.

Donat-Cattin y Ruiz mencionan que una de las cláusulas más innovadoras de la Resolución N° 1644, incluye un pedido para que el Secretario General del Consejo Europeo asuma el rol de mediador entre Estados Unidos y Rusia, dos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no signatarios del Estatuto, para fomentar la cooperación con la CPI. El objetivo de la Resolución es remediar la ausencia de modalidades de cooperación de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con la Corte y la restricción de las Naciones Unidas para contribuir financieramente con la Corte.

En el Informe de la Mesa sobre la Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Rev. 1, del 17 de noviembre de 2015, la CPI subraya la necesidad de la celebración de los acuerdos y arreglos voluntarios. Los Estados conservan la prerrogativa de concertar dichos acuerdos y de adoptar una decisión definitiva sobre si aceptan o no a un testigo o a una persona condenada. De no existir dichos acuerdos, también serían factibles los arreglos especiales. En algunos casos, la CPI ha logrado reubicar a testigos en Estados que no habían firmado acuerdos de reubicación. Sin embargo, tal como lo señala la Corte las soluciones especiales no son lo ideal, ya que a falta de un acuerdo marco hay que negociar caso por caso muchas cuestiones.

En el Anexo II “Recomendaciones sobre la cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional: Experiencias y Prioridades” del Informe de la Mesa sobre la Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Rev. 1, del 17 de noviembre de 2015, se señala que un número reducido de Estados Parte han concertado acuerdos de cooperación con la CPI. Se necesita mucho más apoyo para asegurar que los Estados compartan colectivamente la carga de la cooperación. En el Anexo III “Resumen del Seminario de Costa Rica sobre el Fomento de la Cooperación” de la citada Resolución se precisa que la puesta en práctica con éxito de la

cooperación prevista en el Estatuto depende que exista una comprensión recíproca entre la Corte y los Estados Parte de las necesidades y requisitos en materia de cooperación.

Estos Acuerdos crean un marco que permite a los Estados adaptar las disposiciones a sus ordenamientos jurídicos de forma tal que facilite la cooperación con la Corte. Sin embargo, la decisión de aceptar a personas concretas en virtud de esos acuerdos está sujeta a la aprobación que se otorgue en cada caso. En lo que se refiere a la protección de los testigos de la acusación y de la defensa, la CPI subraya la importancia crucial de la cooperación de los Estados Parte en el terreno, mediante la firma de acuerdos de reubicación o de arreglos especiales. En la actualidad, la CPI tiene graves problemas de capacidad de reubicar.

El número de acuerdos vigentes no es suficiente. La CPI establece contactos con Estados Parte de todas las regiones para mejorar su capacidad que le permita hallar soluciones que cumplan con condiciones de seguridad, reduzcan todo lo posible los costos humanitarios de la distancia geográfica y el cambio del entorno lingüístico y cultural cuando se reubica a testigos y sus familiares. La Corte es consciente que la importancia atribuida a la protección de los testigos es algo reciente en el mundo y que si bien todos los ordenamientos jurídicos son iguales, existen normas mínimas para la protección de los testigos que pueden aplicarse en todos los países.

Los Estados pueden recurrir al Fondo Especial para Reubicaciones y obtener ayuda de la Corte y acoger al testigo sin tener que desembolsar demasiado dinero. De otro lado, los Estados también podrían beneficiarse de la ayuda de asociados de la Corte cuyo mandato es crear capacidades en lo relativo a la protección de los testigos, reforzando sus capacidades nacionales de protección de los testigos en general. Al disponerse de capacidades mejoradas en esta área en un número más elevado de países se aseguraría una cooperación bilateral y regional eficaz para investigar y encausar todos los crímenes de competencia de la CPI.

En el caso del Acuerdo de Reubicación de Testigos, el año 2014 se firmó un nuevo acuerdo de reubicación entre la Corte y Estados Parte. El número de acuerdos asciende a 15. En relación al Acuerdo de Ejecución de las Sentencias, la CPI ha firmado 8 acuerdos con Estados Parte, pero existe la preocupación que desde el año 2012 no se ha concluido ningún nuevo acuerdo. En relación a la puesta en libertad provisional, sólo hay 1 acuerdo firmado, constituye un derecho fundamental de toda persona acusada. En el caso del Acuerdo de puesta libertad definitiva, inclusive

en casos de absolución, se aplica a las personas que no pueden regresar a su país de origen. La CPI ha concluido el proyecto de acuerdo marco y alienta a los Estados a estudiarlo.

### **3.- En el ámbito de la protección de víctimas, testigos, intermediarios y representantes legales**

El 15 de febrero de 2007, la CPI confirmó la recepción de cuarenta y nueve solicitudes de víctimas para participar en los procesos contra los cuatro líderes del Ejército de Resistencia del Señor en el norte de Uganda y presentar sus experiencias en los procesos judiciales ante la Corte. La Sala de Cuestiones Preliminares encargó a la Oficina Pública de Defensa de las Víctimas que otorgue a los solicitantes apoyo y la ayuda necesaria en esta fase. Las solicitudes constituyen un avance importante, debido a la falta de atención que se prestó a los derechos de las víctimas en las negociaciones de paz a nivel interno en Uganda.

A las víctimas se les negó el acceso a la justicia por el analfabetismo que les impide acceder a información sobre sus derechos, el sistema jurídico nacional no contempla medidas que garanticen su participación ni el acceso a reparaciones y el temor a las represalias por la incierta situación política. Lamony manifiesta que para evitar que les ocurra una nueva victimización es esencial otorgarles el estatuto de víctimas con todos los derechos que implica esta condición, a fin que no sufran ninguna exclusión social ni estigmatización, que reciban protección y consejería y tengan la posibilidad de acceder a una justicia real.

La negación actual del derecho a la justicia de las víctimas, no hace más que fomentar que los rebeldes amnistiados sigan cometiendo crímenes con total impunidad al interior de Uganda. Esto podría evitarse con una adecuada labor de proyección exterior de la Corte que dé a conocer su mandato y el compromiso de las autoridades del gobierno de apoyar las labores que realice la CPI in situ, que permita realizar investigaciones que establezcan responsabilidades penales de los criminales y castiguen la impunidad que se vive en Uganda.

El Estatuto de Roma ha superado algunas de las normas de procedimiento y prueba que afectaban las demandas de abuso contra la mujer y que significaban que los juicios sean experiencias traumáticas para las mismas. Para la Corte las pruebas relacionadas a la conducta sexual anterior o posterior de las víctimas son inadmisibles y no exigen que el testimonio de la víctima sea corroborado por otras fuentes. La Dependencia de Víctimas y Testigos de la Secretaría de la Corte se en-

carga de las medidas de protección, acuerdos de seguridad, consejería y de brindar todo tipo de apoyo que requieran testigos y víctimas.

Le Fraper en declaraciones expresadas en la Revista Monitor N° 35, señala que la División de la Jurisdicción y Cooperación Judicial de la Fiscalía de la CPI, conforme el artículo 15° del Estatuto, analiza la información de libre acceso y las comunicaciones relativas a los crímenes de competencia de la Corte que hayan sido cometidos con posterioridad a julio de 2002. Desde el 1 de febrero de 2006 a noviembre de 2008, la Fiscalía recibió mil setecientas treinta y dos comunicaciones de ciento tres países. El ochenta por ciento de ellas no se encuadró dentro de la competencia de la Corte.

Le Fraper menciona que la División recibe entre ochocientas a mil comunicaciones al año, que pasan por criterios de evaluación referidos a la competencia y admisibilidad, para determinar si la apertura de una investigación redundaría en el interés de la justicia. El principal objetivo de la División es apoyar a los investigadores y los abogados en sus actividades, ambos dependen de la cooperación internacional para poder cumplir con sus funciones. Antes que la Corte entreviste a un testigo, la División se asegura que el Estado de origen se encuentre bien informado y haya sido consultado de acuerdo a los requisitos del Estatuto.

La CPI adoptó desde el año 2007 un enfoque más proactivo y de información a los Estados sobre el tipo de cooperación que se podría requerir de ellos, recordándoles que la Corte depende de su apoyo político y destacando la importancia que efectúen un compromiso público con la CPI. El año 2007 la Corte emitió un informe sobre cooperación donde destaca que en el caso de evacuación de testigos en riesgo, podría solicitar a los Estados que otorguen visas de emergencia para sacar del país a testigos que se encuentren amenazados. El Fiscal sería el encargado de realizar el seguimiento a los Estados y organizaciones regionales involucradas.

El tema de los testigos es importante para la CPI debido a que se encuentran bajo su protección. La Fiscal en sus visitas a los Estados Parte los urge a celebrar acuerdos de reubicación de testigos con la Secretaría de la Corte y a apoyar financieramente a Estados africanos en programas de reubicación de testigos. Le Fraper menciona que la reubicación es un asunto vital, dado que la Corte trata con criminales que se encuentran protegidos por grupos armados o por sus propios gobiernos. En Uganda, la CPI se enfrenta a líderes del Ejército de Resistencia del Señor y en Darfur con un ministro en el gobierno y el Presidente de la República.

En la Revista Monitor N° 37 la ex jueza de la CPI, Navanethem Pillay, actual Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, manifiesta que la proyección exterior de la Corte sirve para fortalecer los juicios a nivel nacional y educar a las víctimas para que puedan ejercer sus derechos. Pillay precisa que es muy positivo que la CPI cuente con un Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas. Así también, exhorta a los Estados Parte a apoyar más al Fondo para que la Corte pueda contar con la capacidad de cumplir las expectativas de las víctimas.

Resulta valiosa y necesaria la adopción de acuerdos bilaterales especiales entre la Corte y los Estados Parte para regular las modalidades y condiciones a través de las que se puede dar la cooperación. Silvana Arbia, Secretaria de la CPI en el período 2008-2013, en la Revista Monitor N° 38, manifestó que para el funcionamiento de la Corte es necesario que se suscriban acuerdos de reubicación de víctimas y testigos. Señala que la Corte está evaluando la celebración de acuerdos tripartitos de cooperación en esta materia.

Un Tratado de esta naturaleza consistirá en que un Estado que tenga un acuerdo con la Corte estará dispuesto a pagar y a asistir técnicamente a otro para que se encargue de la reubicación de testigos claves. Los acuerdos sobre víctimas y testigos son importantes pero difíciles de negociar debido a la naturaleza compleja y de largo plazo de los compromisos. Así como, por los altos estándares requeridos en términos de estructuras legales y capacidades logísticas de los Estados. Debido a que la CPI opera en zonas de conflicto, uno de sus principales retos es garantizar la seguridad del personal de la Corte.

Es crucial que los Estados generen medidas a nivel interno que aseguren la protección y el apoyo a los intermediarios, a la defensa y a los representantes legales por el gran peligro que enfrentan al estar vinculados al trabajo de la Corte. El Estatuto de Roma establece los derechos de los acusados y de las víctimas pero no contempla la organización de la representación legal. Se han creado oficinas independientes con el fin de organizar la representación legal de las víctimas y de los acusados. Esta iniciativa, presentada por la Coalición por la CPI, llena el vacío legal dejado por el Estatuto de Roma y representa un avance dentro del sistema de Justicia Penal Internacional.

En su discurso de bienvenida a los Directores del Fondo Fiduciario, el ex Juez y ex Presidente de la CPI Philippe Kirsch, expresó que por primera vez en la historia, se había creado una oportunidad a través de las reparaciones para corregir las equivocaciones cometidas. Este

avance incluye la opción de reclamar restituciones, compensaciones y rehabilitación. El Estatuto reconoce el derecho de las víctimas a ser protegidos física y psicológicamente de la retraumatización derivada de su participación en los procedimientos, a recibir apoyo a lo largo del proceso, a participar en los procedimientos y a solicitar reparaciones ante la Corte.

El Estatuto de Roma señala que las víctimas, testigos y cualquier persona que esté en riesgo a causa del testimonio prestado por algún testigo deben ser protegidos. Ferstman menciona que la CPI no ha prestado protección a las organizaciones locales a pesar del papel fundamental que desempeñan al permitir la interacción entre las víctimas y la Corte. Ferstman señala que en la actualidad también se encuentran fuera del mandato de protección de la Corte los representantes legales de las víctimas y sus redes locales, en especial en los lugares bajo investigación de la CPI.

Ferstman refiere, que la Secretaria ha iniciado un proceso de consulta con las organizaciones de base que vinculan a las víctimas con la Corte o que ayudan a la Corte a operar en el campo. La participación de grupos de la sociedad civil en el terreno es imprescindible para el funcionamiento de la CPI, si en el futuro se rehúsan a cooperar con la Corte su capacidad de actuar in situ donde los problemas ocurren se vería mermada. La Corte no sólo debe reforzar sus relaciones con los Estados y las organizaciones internacionales, sino también con las ONG's y la sociedad civil.

En la Revista Monitor de la Coalición por la CPI N° 46, Pillay señala que la Asociación Internacional de Abogados de la Defensa y otros miembros de la sociedad civil se encuentran preocupados porque el Estatuto no contempla completamente las necesidades de la defensa; este desequilibrio podría representar un problema como ocurrió con los Tribunales Ad Hoc. Como resultado, de esta falencia se ha creado la Oficina del Defensor Público para la Defensa que permite la realización de juicios justos conforme los principios del Estatuto de Roma.

La Coalición por la CPI señala que es necesario que las víctimas posean una adecuada representación legal que les permita ejercer su derecho a participar en los procedimientos. La Oficina del Defensor Público para las Víctimas garantiza su efectiva participación en los procedimientos de la Corte. A la par, la CPI organiza seminarios sobre cuestiones relacionadas con la asesoría legal donde las ONG's comparten sus preocupaciones y aportan información sobre la representación legal de las víctimas y testigos.

Así también, los miembros de la Coalición por la CPI trabajaron activamente en la adopción del Código de Conducta Profesional para la asesoría legal. Las ONG's están comprometidas con el desarrollo de talleres enfocados a los profesionales del área legal en los países en los que la Corte tiene casos pendientes. Las capacitaciones se enfocan en la Corte, su funcionamiento y en ayudar a los abogados a comprender los derechos de los acusados y de las víctimas. Los abogados que deseen trabajar dentro del sistema de la CPI, como abogados de oficio, ad hoc, defensores o representantes legales de las víctimas, deben cumplir los criterios de admisión de la Lista de Abogados, creada por la Secretaria de acuerdo con la Regla 21 numeral 2 de las Reglas de Procedimiento y Prueba.

En la CPI por primera vez en la historia de las justicias penales internacionales se expresan los derechos de las víctimas en el contexto de la responsabilidad penal individual. Cuando el Estatuto de Roma de la Corte fue adoptado, uno de sus pilares fue el esbozar disposiciones sobre la protección de las víctimas y los testigos que recaerían bajo su justicia. El Estatuto incluye disposiciones sobre los derechos y la protección de las víctimas y testigos e incluso, conforme el artículo 43º numeral 6 del Estatuto, crea una Unidad Especial para Víctimas y Testigos (UVT).

La UVT brinda medidas de protección y cualquier otra asistencia necesaria a las víctimas y testigos y otros individuos que estén en riesgo por prestar testimonio ante la CPI. La UVT capacita al personal de la Corte en temas relacionados con las víctimas y los testigos, como el trauma, la violencia sexual, la seguridad y la confidencialidad. Sus oficiales de apoyo en La Haya y en las oficinas en el terreno intervienen desde las primeras etapas de los procedimientos y proporcionan seguridad a las víctimas y testigos. La UVT trabaja en conjunto con la Fiscalía y con la Unidad de Género y Niños, a fin de coordinar la manera más eficiente de trabajo con los diferentes órganos de la CPI.

El artículo 68º del Estatuto de Roma establece los principios para la protección de las víctimas y su participación en los procedimientos y el artículo 75º contiene las disposiciones más importantes sobre el derecho de las víctimas a las reparaciones. El artículo 79º establece el primer Fondo Fiduciario en la historia de las justicias penales internacionales en beneficio de las víctimas de crímenes de carácter internacional. El Fondo Fiduciario es una institución esencial en el cumplimiento del mandato progresivo de la Corte en relación con las víctimas y reconoce que la justicia no se logra simplemente a través de retribuciones.

El Fondo Fiduciario fue creado, el 9 de septiembre de 2002, como un órgano independiente de la Corte en beneficio de las víctimas de los crímenes de la competencia de la Corte y de sus familias. Su mandato incluye que podrá hacerse de recursos por tres vías: con los bienes incautados al acusado o condenado por el concepto de multas; con las órdenes de reparación; y, con las contribuciones voluntarias de los Estados o de las instituciones, organizaciones o individuos. Tiene la obligación de informar anualmente a la Asamblea de Estados Parte el desarrollo de sus actividades, proyectos y el estado de las contribuciones que recibe.

El Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas ha sido establecido por el Estatuto para trabajar en conjunto sobre las funciones reparatorias de la Corte que benefician a las víctimas y a sus familias, cumpliendo así con dos mandatos: implementar las reparaciones en contra de las personas condenadas por la Corte y cumplir con el mandato general de asistencia, que utiliza las contribuciones voluntarias de los donantes para proveer a las víctimas y a sus familias de servicios de rehabilitación física, material de apoyo y rehabilitación psicológica.

Ferstman, cita el ejemplo de lo sucedido en el juicio contra Lubanga, que por primera vez representó que los jueces deban encargarse de testigos seriamente vulnerados y traumatizados que debían presentar sus testimonios. Menciona el caso del primer testigo, identificado con la clave DRC-OTP-www-0298, que se presentó en el juicio contra Lubanga, que se congeló en el estrado y se retractó de los cargos. ¿Por qué ocurrió esto? Ferstman señaló varios motivos, uno de ellos es que se le recordó antes que presente su declaración que su testimonio podría utilizarse en su contra en juicios nacionales.

Lo peor fue que se le hizo testificar frente al acusado, su antiguo Comandante Superior, quien aún posee seguidores en la República Democrática del Congo. Ferstman señala que los procedimientos judiciales se suspendieron por varios días y se tomaron medidas de protección adicionales. Una de ellas fue impedir que el testigo vea al acusado y se determinó que el interrogatorio no implique una confrontación o alguna presión para el testigo. El resultado fue una mejora notable en su comportamiento y fue capaz de proveer un testimonio tranquilo y explicativo de sus experiencias.

La capacidad de la CPI de proteger a las víctimas en riesgo es limitada, particularmente in situ, dado que depende de la cooperación de los Estados y de otros organismos, por los conflictos internos que aún continúan. En estos casos lo que funcionaría es la reubicación de las

víctimas en otros Estados, pero no todas las víctimas pueden ser transferidas. La CPI debe en cooperación con las comunidades locales, los Estados y otros actores relacionados, tomar medidas complementarias de protección destinadas a minimizar los riesgos, que incluyan la reubicación temporal o permanente.

La participación de las víctimas debe ser efectiva en el juicio y a, su vez, protegerse los derechos de los acusados. El número de víctimas que se acepten en los casos es incierto y son cruciales las actividades de proyección exterior para educarlas sobre sus derechos. Si bien el Estatuto no es un texto perfecto hay razones para ser optimistas si se ve lo que la Corte ha realizado en los últimos años. Nunca antes se avanzó tanto en la Justicia Penal Internacional. Cathala, ex Secretario de la Corte, en la Revista Monitor N° 36, señala que existe mucho por hacer para mejorar el desempeño de la CPI, pero que no podría lograrse si se mantiene el esquema financiero actual y si los Estados permanecen reacios a aportar más.

En el Anexo V “Resumen del Seminario de Botswana sobre la promoción de la cooperación” (129 y 30 de octubre de 2015) del Informe de la Mesa de Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Add. 2, del 17 de noviembre de 2015, la CPI hace hincapié en la importancia crucial de la cooperación de los Estados Parte en este ámbito, mediante la suscripción de acuerdos de reubicación o arreglos especiales. La Corte reconoce que su capacidad para reubicar testigos está muy recargada. El número de acuerdos suscritos es insuficiente, la CPI está realizando gestiones ante los Estados Parte de todas las regiones para mejorar esta capacidad.

#### **4.- En el ámbito de las labores de proyección exterior**

La CPI está comprometida a continuar trabajando para fortalecer los diferentes eslabones involucrados en la cooperación para asegurar que la Corte reciba el apoyo y la cooperación necesaria en los momentos y situaciones requeridas. Un factor que distingue a la CPI de otros tribunales internacionales es la posibilidad de operar en el mismo momento en que los conflictos ocurren. El contexto de los conflictos afecta las investigaciones del Fiscal e influye en la elección sobre a quién se debe entrevistar y el modo de llevar a cabo las entrevistas.

En relación con la situación en Darfur resulta poco práctico y muy riesgoso para la Fiscalía llevar investigaciones in situ. En la República Democrática del Congo, la Fiscalía decidió suspender las investigaciones

sobre otros crímenes presuntamente cometidos por Lubanga. Los conflictos al interior de los Estados afectan la colaboración de las víctimas en las investigaciones y la posibilidad que las organizaciones puedan prestar asistencia en el terreno mismo, las que son amenazadas, incluso algunas, como en Darfur, obligadas a reubicarse.

El ex secretario de la CPI Bruno Cathala en la Revista Monitor N° 36, señala que esto no es tarea fácil, dado que los Estados promueven sus propios intereses de corto plazo. Manifiesta que la CPI debe crear un diálogo con las distintas partes interesadas, siendo el deber de la Corte encontrar el formato adecuado para la cooperación, sin olvidar la independencia de la CPI para cada caso concreto. Esto aún no se ha conseguido pese a que en la actualidad la Corte se encuentra juzgando a detenidos. En el caso de Darfur los miembros de la CPI, hasta el momento, no han visitado Sudán. La labor de proyección exterior de la Corte en la zona sólo ha podido canalizarse a través de la radio en los campos de refugiados. En este contexto, es improbable pensar en realizar audiencias in situ.

Cathala señala que se encuentra a favor de la celebración de audiencias in situ porque acerca a la población a la justicia. Afirma que la Secretaria de la Corte posee la capacidad de realizar juicios in situ y que la decisión final la tendrán los magistrados de la Corte, quienes deben sopesar en el interés de la justicia las ventajas y desventajas para la población; y, tener en consideración temas de seguridad y la voluntad del Estado anfitrión en cada caso concreto. Sin embargo, señala que no debe olvidarse, que la CPI se estableció en La Haya para evitar que se reabran heridas en los países afectados y no reavivar tensiones políticas.

Christian Behrmann, punto focal de la Unión Europea sobre la CPI en el Servicio Europeo de Acción Exterior, en la Revista Monitor de la Coalición por la CPI N° 46 señala que la Coalición por la CPI y la sociedad civil en general le ha pedido por mucho tiempo a la Corte que mejore su perfil público. Con el comienzo de los primeros juicios, se han tornado más urgentes la necesidad de información pública eficiente, de desarrollar actividades de sensibilización y relaciones exteriores que cubran las situaciones e investigaciones que actualmente desarrolla la Corte. Que se haga justicia no es suficiente, también se debe ver cómo se hace justicia.

Un tema importante de la agenda de la Coalición por la CPI y de la sociedad civil en general, es apoyar la creación de una Oficina de Enla-

## Mejorar la cooperación internacional con la Corte Penal Internacional

ce de la CPI y la Unión Africana en Addis Ababa; y, el financiamiento de las visitas familiares a los detenidos indigentes. Ambos proyectos conllevan implicaciones presupuestarias. La Coalición está asesorando directamente a los organismos más importantes de la Corte y está trabajando para que los Estados otorguen los fondos necesarios, principalmente a través del trabajo de su Equipo de ONG's sobre comunicaciones.

En diciembre de 2004 se estableció el equipo de ONG's sobre comunicaciones que está compuesto por ONG's especialistas en comunicaciones y por miembros de la Coalición por la CPI con intereses específicos en las estrategias de comunicación y de sensibilización de la Corte. El equipo monitorea el trabajo de la CPI sobre este tema, da recomendaciones a través de documentos oficiosos y apoya a la Corte en las comunicaciones estratégicas y en la adecuada asignación de recursos para actividades de sensibilización.

El trabajo diario de la sociedad civil se ha vuelto indispensable para mejorar el perfil de la Corte. La sociedad civil está generando esfuerzos en todo el mundo, con la colaboración de gobiernos o expertos, para organizar eventos de concientización sobre el sistema del Estatuto de Roma. Las ONG's también están colaborando con la realización de coberturas de prensas positivas y equilibradas, comunicados, informes y relaciones con los medios. La sociedad civil genera información accesible sobre el Estatuto a través de listas de correos electrónicos, publicaciones, sitios de internet y blogs en varios idiomas.

Uno de los componentes más importantes del trabajo de la CPI es la habilidad de comunicarse con las víctimas y con las comunidades que han sido seriamente afectadas. La comunicación efectiva y a tiempo es mucho más que una herramienta de la Corte, es un objetivo global ya que no sólo es importante que se logre la justicia, sino también que este logro pueda ser percibido. La CPI intenta llegar a las víctimas y a las comunidades afectadas pero también a los gobiernos, a los medios de comunicaciones regionales e internacionales y al público en general.

Es indudable el impacto que poseen las acciones de la Corte en la situación interna de los Estados, por ejemplo: cuando la noticia sobre la suspensión del caso Lubanga se hizo pública, las ONG's en la República Democrática del Congo documentaron un incremento considerable en el reclutamiento de niños soldados en el este del país. Este aumento se debió a la percepción de los criminales que podían seguir gozando de impunidad sin importar la naturaleza de sus actos.

Los Tribunales Ad Hoc, que fueron establecidos lejos de los lugares donde se cometieron los crímenes, fueron percibidos como una experiencia muy lejana por las comunidades afectadas. La CPI tiene la oportunidad y el privilegio de priorizar sus labores de proyección exterior para ser accesible a las comunidades afectadas. Se debe insistir a la Asamblea de Estados Parte que demuestre su compromiso con la Corte brindándole los recursos financieros que requiere para funcionar, con ello se facilitará el cumplimiento de su misión y no decepcionará a las víctimas en sus expectativas.

Una estrategia bien diseñada de alcance y difusión debe incluir la cooperación con las contrapartes locales y desarrollar métodos que asistan a la Corte a analizar sus aciertos y aprender de sus errores. Estas labores deben contar con apoyo político y financiero de los Estados Parte. Se requiere una inversión económica significativa en la presencia física de la Corte en los países en los que existen investigaciones en curso y en los que se planea llevar a cabo una investigación, teniendo en cuenta que la justicia internacional previene y reduce los más destructivos crímenes; y, contribuye con los acuerdos de paz, reconciliación y reconstrucción post conflicto.

## **5.- Reflexiones finales**

A manera de reflexiones finales, puede señalarse que la Corte Penal Internacional sienta las bases para mejorar el sistema de justicia penal internacional, posee un Estatuto jurídicamente coherente y original, pero su eficiencia depende que se adhieran al Estatuto el mayor número de Estados posible, de la implementación que realicen del Estatuto de Roma en su derecho interno, de la ratificación de las enmiendas de Kampala, de la cooperación que le brinden los Estados donde se cometen los crímenes y de la suscripción de los Acuerdos Complementarios con la Corte; lo que es sumamente difícil de conseguir, como se aprecia del estudio, seguimiento y análisis de las situaciones e investigaciones que vienen realizando la Corte y la Fiscalía.

Algunos de los grandes retos que le espera a la CPI son contar con procedimientos más expeditos para responder a las personas acusadas, detenidas y a las víctimas y testigos que están a la espera de un juicio; mejorar el intercambio de información y revelación de la evidencia entre el Fiscal y la Defensa; y, un mejor balance entre los derechos del acusado y el procedimiento establecido por el Estatuto. Por ejemplo, Thomas Lubanga se mantuvo en un estado de indefinición por muchos años, que no podía prolongarse ni puede repetirse.

## Mejorar la cooperación internacional con la Corte Penal Internacional

Los Estados deben reafirmar su compromiso con la CPI y sus gobiernos deben comprometerse políticamente en la lucha contra la impunidad y la intención de sancionar las violaciones contenidas en el Estatuto. Evidencia de ello, sería que reformen sus sistemas jurídicos e implementen los crímenes de competencia de la CPI. De igual forma, al fortalecer e institucionalizar los mecanismos de cooperación existentes con la Corte, los Estados le brindarán una mayor posibilidad de juzgar los crímenes perpetrados contenidos en el Estatuto de Roma y de ese modo se evitará la impunidad.

### Bibliografía

#### Normas y documentos:

- Anexo II Recomendaciones sobre la cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional: Experiencias y Prioridades del Informe de la Mesa sobre la Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Rev. 1, del 17 de noviembre de 2015.
- Anexo III Resumen del Seminario de Costa Rica sobre el Fomento de la Cooperación del Informe de la Mesa sobre la Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Rev. 1, del 17 de noviembre de 2015.
- Anexo IV Informe acerca del Proyecto de Plan de Acción sobre las estrategias relativas a las detenciones presentado por el Relator del Informe de la Mesa de Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Add. 1, del 16 de noviembre de 2015.
- Anexo V Resumen del Seminario de Botswana sobre la promoción de la cooperación (129 y 30 de octubre de 2015) del Informe de la Mesa de Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Add. 2, del 17 de noviembre de 2015.
- Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.
- Informe de la Mesa sobre la Cooperación, Resolución ICC-ASP/14/26/Rev. 1 del 17 de noviembre de 2015.
- Reglamento de Procedimientos y Prueba de la Corte Penal Internacional. Primer Período de sesiones, Nueva York, 3 a 10 de septiembre de 2002 (ICC-ASP/1/3 y Corr. 1). Parte II.A.

#### Libros y revistas:

- COALICIÓN DE ONG POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, 2008. "Conversación con la Embajadora Kirsten Biering, Coordinadora del grupo de trabajo de La Haya sobre cooperación" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2008, edición N° 35, p. 7. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/monitor35\\_spanishfinal.pdf](http://www.iccnw.org/documents/monitor35_spanishfinal.pdf)
- COALICIÓN DE ONG POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, 2008. "Entrevista con la Directora de la JCCD, Beatrice Le Fraper Du Hellen" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2008, edición N° 35, p. 5. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/monitor35\\_spanishfinal.pdf](http://www.iccnw.org/documents/monitor35_spanishfinal.pdf)
- COALICIÓN DE ONG POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, 2008. "Entrevista de Salida: Ex Secretario de la CPI Bruno Cathala mira hacia atrás" Revista El Monitor de la

Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2008, edición N° 36, p. 16. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/Monitor36\\_spanish\\_final.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Monitor36_spanish_final.pdf)

- COALICIÓN DE ONG POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, 2009. "Entrevista: Navanethem Pillay, ex jueza de la CPI, reflexiona sobre su cargo actual como Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2009, edición N° 37, p. 12. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/monitor37\\_spanishfinal.pdf](http://www.iccnw.org/documents/monitor37_spanishfinal.pdf)
- COALICIÓN DE ONG POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, 2009. "Mejorando la cooperación, un desafío clave para la Corte en vísperas de la Conferencia de Revisión" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2009, edición N° 38, p. 1. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/Monitor38\\_spanish\\_final.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Monitor38_spanish_final.pdf)
- COALICIÓN DE ONG POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, 2014. "Entrevista con Navi Pillay. África ha sido una de las más beneficiadas por la CPI" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2014, edición N° 46, p. 18. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/Monitor46\\_SP\\_web.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Monitor46_SP_web.pdf)
- DONAT-CATTIN, David y RUIZ VERDUZCO, Deborah, 2009. "El Consejo de Europa adopta una histórica resolución sobre la CPI" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2009, edición N° 38, p. 16. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/Monitor38\\_spanish\\_final.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Monitor38_spanish_final.pdf)
- FERSTMAN, Carla, 2009. "Protegiendo a las víctimas en la CPI: Desafíos no alcanzados y expectativas incumplidas" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2009, edición N° 38, p. 8. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/monitor38\\_sp.pdf](http://www.iccnw.org/documents/monitor38_sp.pdf)
- LAMONY, Arthur, 2009. "Debate sobre el artículo 16 en África" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2009, edición N° 37, p. 14. Consulta: 4 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/monitor37\\_spanishfinal.pdf](http://www.iccnw.org/documents/monitor37_spanishfinal.pdf)
- MASCIA, Luisa, 2008. "UE fortalece su apoyo a la CPI" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2008, edición N° 36, p. 24. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/Monitor36\\_spanish\\_final.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Monitor36_spanish_final.pdf)
- SUHR, Brigitte, 2010. "Avanzando firmemente hacia la ratificación universal" Revista El Monitor de la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, 2010, edición N° 39, p. 9. Consulta: 5 de mayo de 2015. [http://www.iccnw.org/documents/monitor39\\_spanish.pdf](http://www.iccnw.org/documents/monitor39_spanish.pdf)

# Plan nacional de diversificación productiva del Perú: balance y perspectivas

## **Martín López de Castilla Köster**

Primer Secretario en el Servicio Diplomático. Abogado de la Universidad de Lima y miembro del Colegio de Abogados de Lima (CAL). Magister en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Maestría en Integración y Comercio Internacional por la Universidad de Montevideo. Actualmente presta funciones en la Embajada del Perú en Uruguay.

**E**l Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) es parte de un conjunto de reformas estructurales que el Estado peruano ha venido impulsado en estos últimos años, como es el caso de las reformas en educación, salud, servicio civil, tributaria, sistema privado de pensiones, entre otros.

El objetivo principal del PNDP es transformar la estructura productiva del Perú, a través de la industrialización y la diversificación productiva a fin de sostener el crecimiento económico del país, a mediano y largo plazo, mediante la inserción de nuevos motores al mercado nacional, sin depender demasiado del entorno externo o internacional.

Esta transformación busca reducir la dependencia peruana a las materias primas, sin que ello signifique abandonar el estatus de país minero, y más bien busca incrementar el desarrollo productivo del país que le permita depender más de sus propias fortalezas y no de las fluctuaciones de los precios del mercado internacional.

En tal sentido, a continuación se pasará a explicar la importancia que el PNDP reviste para el futuro productivo del Perú:

## **1. Situación económica del Perú e industria nacional**

En los últimos años la economía peruana ha tenido un crecimiento destacado con bajas y controladas tasas de inflación, elevadas tasas de cre-

cimiento del Producto Bruto Interno (PBI), mejora en su posición fiscal, deuda reducida y cuentas externas fortalecidas, alto nivel de reservas, buen clima de inversión, entre otros aspectos positivos. Este crecimiento, además, se ha visto sustentado por la expansión de la inversión privada y un entorno macroeconómico estable, lo que ha contribuido a que el país acceda a fuentes de financiamiento externo en condiciones favorables. Este contexto de expansión ha coincidido con el aumento de los precios internacionales de los principales productos de exportación –que son los recursos no renovables, en particular los minerales–, mejorando por ello el intercambio comercial.

La situación alcanzada, refleja que los sucesivos gobiernos peruanos, desde 1990 a la actualidad, han sabido respetar los principios económicos establecidos, teniendo una gestión macroeconómica prudente y continuando con las reformas estructurales, las cuales han facilitado la expansión de la Inversión Extranjera Directa (IED)<sup>1</sup>, manteniendo al Perú en el quinto país de la región con mayor crecimiento de capitales extranjeros con US\$ 7,607 millones, a pesar de que el año pasado se reportó una caída del 18% en comparación con los US\$ 9,298 millones obtenidos en el año 2013.<sup>2</sup>

Adicionalmente, la política comercial peruana se ha caracterizado por una activa participación en acuerdos comerciales, tanto bilaterales como regionales, teniendo a la fecha catorce (14) tratados de libre comercio en vigor, tres (3) por entrar en vigencia y tres (3) en negociación, así como tres (3) acuerdos de complementación económica.<sup>3</sup> A raíz de estos acuerdos comerciales, y con el propósito de aprovecharlos plenamente, el Perú ha introducido cambios importantes en sus políticas y prácticas comerciales mediante la emisión de nuevas leyes de aduanas, contratación pública y derechos de propiedad intelectual, así como la modificación de su marco reglamentario para impulsar la competitividad y la inversión. La mayoría de estos cambios se han aplicado sobre una base de “Nación Más Favorecida” (NMF).<sup>4</sup>

Entre los años 2003 y 2012, a pesar de la crisis financiera internacional de 2008, el Perú registró la menor tasa de inflación promedio (2.9%) y la mayor reducción de la pobreza monetaria (30%) de América Latina, así como también mostró una de las mayores tasas de crecimiento promedio (6.5%), entre los menores ratios de endeudamiento público (20.5% del PBI en 2012), y uno de los más altos ratios de reservas internacionales (30.7% del PBI en 2012).<sup>5</sup> Este crecimiento se explicaría por el dinamismo de los sectores no primarios tales como la construcción, el comercio y los servicios, así como por la importante inversión

pública y privada, el consumo y el aumento de la exportación de bienes y servicios.

De otro lado, el Perú es un importador neto de servicios, con un déficit de alrededor de US\$ 2,000 millones anuales durante 2007-2012. La entrada neta de capital fue importante y permitió acumular reservas internacionales, que en 2012 ascendieron a casi US\$ 64,000 millones, equivalente al 32% del PIB. Durante dicho período fue bastante dinámico el comercio peruano, ya que las exportaciones e importaciones casi se duplicaron. Este incremento hizo que el Perú se convierta en uno de los principales productores mundiales de materias primas, generando por el contrario que también aumente su dependencia respecto de las exportaciones de minerales –en particular de cobre y oro–, que en 2012 representaron alrededor del 10% del PIB.

Asimismo, en ese mismo año los productos agropecuarios y las manufacturas representaron el 17% y el 12%,0 respectivamente, del total de las exportaciones de mercancías, siendo China, la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EEUU) los que recibieron en conjunto casi la mitad de las exportaciones totales del Perú; mientras que tres cuartas partes de las importaciones totales de mercancías fueron productos manufacturados –maquinaria, material de transporte y productos químicos–, provenientes en su mayoría de EEUU, China y la UE, las cuales representaron el 49% del total importado en 2012 (el 41% en 2007).

Al respecto, el más reciente informe de la Secretaría General de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre políticas comerciales<sup>6</sup>, indica que “la economía peruana (...) consiguió sortear la crisis económica mundial gracias en parte a una política fiscal contracíclica que contribuyó a impulsar la actividad económica y a mantener el empleo.”

Del mismo modo, de acuerdo al último Informe de Competitividad Global 2013-2014 elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), el Perú ocupa el puesto 61 de un total de 148 economías evaluadas,<sup>7</sup> manteniendo la sexta posición en América Latina. Según el informe, el Perú mejoró en cuatro de los doce pilares de la competitividad como i) el entorno macroeconómico, ii) la eficiencia del mercado de bienes, iii) el desarrollo del mercado financiero, y iv) el tamaño de mercado; mientras que retrocedió en ocho de estos pilares como en i) infraestructura, ii) innovación, iii) instituciones, iv) salud y educación primaria, v) educación superior y capacitación, vi) eficiencia del mercado laboral, vii) preparación tecnológica, y viii) sofisticación empresarial.

A pesar que este acelerado crecimiento económico ha servido para reducir el desempleo a 6%<sup>8</sup> y disminuir al 23.9% la pobreza y al 4.7% la pobreza extrema<sup>9</sup>, mejorando de esta manera las condiciones de vida de su población, el Perú no ha podido disminuir las enormes disparidades de ingresos que existen entre sus habitantes, en particular entre las áreas rurales y urbanas.

En ese sentido, el Perú exhibe, con relación a sus pares regionales, un nivel de productividad aún bajo y heterogéneo, una alta presencia de empleo informal, gran desigualdad en los ingresos, bajo nivel de inversión en ciencia y tecnología, débil institucionalidad y una canasta exportadora todavía poco diversificada y concentrada en recursos naturales. Este rezago en el acceso de servicios de calidad, como educación, salud, seguridad y en el desarrollo de sus capacidades de innovación y procesos tecnológicos, no ha podido ser superado pese a la recuperación de su economía, lo que demuestra que aún falta mucho camino para llegar a un nivel de crecimiento dinámico sostenido que repercuta en beneficio de la mayoría de los ciudadanos peruanos y le permita llegar a los estándares de competitividad y desarrollo deseados.

En consecuencia, para que el país continúe en los próximos años por la senda del crecimiento económico deberá identificar e impulsar nuevas actividades productivas que sean motores adicionales del crecimiento y promuevan una mayor diversificación económica que le permitan reducir su vulnerabilidad externa, mejorar su rendimiento y maximizar sus posibilidades de sostener un crecimiento económico a mediano y largo plazo. En ese sentido, mediante el fomento de la competitividad y la innovación, deberá continuar mejorando el clima de negocios e invertir más en capital humano y en infraestructura, puntos claves para que el país dé el salto cualitativo que necesita para convertirse en una nación desarrollada.

En este orden de ideas y ante la ausencia de una política industrial explícita y consistente que oriente la transformación de la economía nacional en una dirección que le permita alcanzar una mejor calidad de vida y mayores niveles de bienestar social para la mayoría de la población, el gobierno peruano dispuso la elaboración de un plan de desarrollo industrial, el cual ha sido denominado “Plan Nacional de Diversificación Productiva” (PNDP). En ese mismo orden de ideas, el poder ejecutivo peruano declaró a partir del 1 de enero de 2014 como el “Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”, frase que se consignará en todos los documentos oficiales, con la finalidad de promover la actividad industrial de forma responsable, a través de una propuesta de procesos eficientes que optimicen

la industrialización del país, sin descuidar el respeto por la población a nivel nacional, e impulsar el compromiso climático en el ámbito de la Cumbre Climática de la Organización de las Naciones Unidas (COP20), a realizarse en Lima, del 1 al 12 de diciembre.<sup>10</sup>

## 2. “Plan Nacional de Diversificación Productiva”

La inexistencia –desde hace más de 40 años– de un plan de política industrial en el Perú, el gobierno dispuso, a través del Ministerio de la Producción, la elaboración y ejecución de un plan de desarrollo industrial, cuyos lineamientos fueron presentados por el mismo Presidente Ollanta Humala en el marco de la XV Conferencia General de la Organización de Naciones para el Desarrollo Industrial (ONUDI)<sup>11</sup>, realizada en Lima, del 2 al 6 de diciembre de 2013. El citado ministerio hizo público el proyecto del PNDP,<sup>12</sup> a través de su portal electrónico, sometiéndolo a consulta pública en mayo de 2014 y aprobándolo el 27 de julio de ese año<sup>13</sup>.

El PNDP tiene por finalidad “sofisticar la estructura productiva del país,” mediante la utilización de “los beneficios económicos derivados de los recursos naturales para brindarle a la economía peruana una mayor capacidad productiva y transformadora”,<sup>14</sup> con el propósito de alcanzar los siguientes objetivos: i) lograr tasas de alto crecimiento económico que sean sostenibles en el largo plazo; ii) aumentar el empleo formal y de calidad; iii) reducir la dependencia de la economía a los precios de las materias primas; iv) acentuar la transformación productiva necesaria para transitar hacia el nivel de las economías de ingresos altos; y, v) generar entre los peruanos una visión de largo plazo sobre la necesidad de diversificar la economía nacional.

Es importante mencionar que los autores del PNDP han señalado que su implementación no implica desatender las actividades vinculadas a los recursos naturales, dado que son los principales motores de la economía peruana y su producción le otorga al Perú una gran ventaja comparativa con relación a otros países. El “boom” de la explotación y exportación de los recursos naturales ha sido uno de los motivos fundamentales del buen desempeño económico del Perú y deben seguir siéndolo. En ese sentido, el PNDP afirma que para continuar financiando la reducción de las grandes brechas de la economía se requiere contar con unos sectores minero, energético, pesquero, agrícola, entre otros primarios, cada vez más sólidos, que contribuyan con el desarrollo de tecnologías aplicables a otras industrias y que, además, generen una demanda interna que sirva para el despegue de industrias conexas.

Adicionalmente, el PNDP identifica tres factores necesarios para el éxito de la estrategia propuesta por el gobierno, como son: i) la coordinación intersectorial, esto es la necesidad que exista un buen entendimiento entre los distintos órganos al interior del poder ejecutivo, entre los diversos poderes y niveles del Estado, con el sector privado para que determinen e impulsen nuevas actividades productivas que se conviertan en motores adicionales del crecimiento y promuevan una mayor diversificación económica; ii) la transformación de las capacidades burocráticas actualmente existentes; y, iii) la interacción con otras políticas que complementan los esfuerzos de diversificación a través de medidas orientadas a incidir sobre la estructura de costos y sobre el nivel de productividad.

En ese sentido, para que el sector productivo nacional fortalezca sus capacidades productivas en aras de continuar con la senda del crecimiento económico y el desarrollo del país, el PNDP se fundamenta en tres ejes estratégicos: 1) la promoción de la diversificación productiva propiamente dicha; 2) la eliminación de sobrecostos y de regulaciones inadecuadas; y, 3) la expansión de la productividad de la economía. Estos ejes serán analizados y desarrollados con detenimiento en el siguiente punto de este trabajo.

Para que el PNDP se ejecute correctamente, contará con un Consejo Nacional de Diversificación Productiva (CNDP) que será la instancia de coordinación intersectorial de alto nivel ligada a los sectores productivos y la encargada de implementar las políticas propuestas en dicho Plan.<sup>15</sup> Este Consejo contará con cuatro brazos ejecutores: a) el Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCyT); b) el Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (FIDECOM); c) el Instituto Tecnológico de la Producción (ITP); y, d) el Instituto Peruano de la Calidad (IPECAL). Adicionalmente, el citado documento precisa que la ejecución del PNDP deberá realizarse conjuntamente con el sector privado –incluyendo a las universidades– y que su implementación deberá tener en cuenta la participación de los gobiernos locales y regionales.

Con relación a las condiciones que contempla la ejecución del PNDP, está la situación actual de desempeño de la economía nacional, la cual si bien considera elevados índices de crecimiento y una política macroeconómica estable, no ha logrado mejorar la situación de bienestar de sus ciudadanos, relacionados con la baja productividad del trabajo entre las diversas regiones, sectores y según el tamaño de las empresas; las diferencias de empleos y en la distribución de los ingresos, sumado a las altas tasas de informalidad; el limitado acceso y oportunidades a

puestos laborales de calidad; las trabas y demoras burocráticas; y, los débiles fundamentos institucionales del país.<sup>16</sup> El referido trabajo también toma en consideración otras condiciones que son importantes para alcanzar la diversificación y el desarrollo del país como son el contexto externo, en particular porque el Perú es un país que depende de la exportación de recursos naturales no renovables (p.e. minería e hidrocarburos), y se podría ver seriamente afectado por cualquier variación de los precios de sus recursos; y el contexto interno, relacionado con la labor del Estado para encontrar un adecuado funcionamiento entre los poderes políticos y el judicial, fortalecer la credibilidad de las instituciones frente a la opinión pública –debido al alto grado de corrupción–, mejorar las capacidades burocráticas, combatir la inseguridad ciudadana –incluyendo a los remanentes terroristas y el narcotráfico– y, agilizar y simplificar las normas ligadas al comercio e industria.

### **3. Evaluación de los ejes estratégicos**

Como hemos indicado anteriormente, el PNDP está organizado en tres grandes ejes compuestos por diversas líneas de acción debidamente detalladas, que incluyen el diseño institucional y los instrumentos necesarios para su implementación. A continuación se detallan los tres ejes estratégicos y sus correspondientes líneas de acción:

#### ***3.1. Promoción de la diversificación productiva***

A pesar del notable crecimiento de las exportaciones agroindustriales, la económica peruana ha tenido un escaso grado de sofisticación en su productivo, en parte a la alta participación de los minerales.<sup>17</sup> Por ello la razón de promover la diversificación productiva es la identificación de las actividades donde se encuentren las mejores oportunidades exportadoras con el fin de ampliar y transformar la canasta exportadora de la economía peruana y orientarla a las grandes cadenas de valor globales. Asimismo, mediante este eje se busca expandir las posibilidades tecnológicas de las unidades productivas a través del fortalecimiento de las actividades de innovación, el fomento del proceso de autodescubrimiento de costos, así como la provisión de insumos esenciales y capacidad de coordinación desde el Estado.

Para cumplir con este objetivo, el PNDP expresa que para optar a una mayor diversificación se deberá identificar y diagnosticar cuáles son las fallas de mercado que limitan el grado de diversificación productiva e industrialización en aquellos sectores donde existe una importante potencialidad exportadora. Al respecto, Dani Rodrik<sup>18</sup> señala la

existencia de tres fallas de mercado: a) las externalidades tecnológicas –relacionadas con la escasez de científicos e ingenieros, la ausencia de laboratorios de investigación y desarrollo–; b) las externalidades de la información –referidas con el descubrimiento de las estructuras de costo–; y, c) las externalidades de coordinación –vinculadas con las potenciales economías de escala–.

Para cumplir con los objetivos propuestos en este gran primer eje, el PNDP contempla la ejecución de la seis líneas de acción: i) crear la institucionalidad que permita implementar la diversificación: una instancia técnica que elabore los análisis y proponga las prescripciones, y una instancia de coordinación intersectorial; ii) insertar las unidades productivas en las cadenas de valor de la economía global. Para ello se debe identificar dichas cadenas y demandas potenciales, y diseñar los mecanismos para identificar brechas de productividad por sector en relación a la economía global; iii) vincular la investigación y el desarrollo con las posibilidades tecnológicas –para incrementar el grado de eficiencia en la producción de los productos ya existentes pero, sobre todo, la creación de nuevos productos, a través de fomentar la adopción de nuevas tecnologías en actividades con potencial exportador, así como en tecnologías básicas de impacto transversal–; iv) diseñar mecanismos que permitan resolver problemas de riesgos no asegurables y de apropiabilidad parcial asociados a externalidades de información. Se debe alinear los incentivos con las actividades de exportación; v) proveer desde el Estado de insumos complementarios a la inversión privada. Se debe diseñar esquemas que permitan: (a) mejorar el acceso a insumos públicos (infraestructura productiva); (b) lograr insumos privados a menores precios; y, (c) capacitaciones o asesorías en temas de cadenas logísticas, organización de las empresas, estandarización y calidad, entre otros; y, vi) generar reducciones en los precios de los insumos por economías externas y otros factores.

No obstante, el PNDP señala que no se deberá priorizar sectores de manera arbitraria y que se deberá recoger información sectorial y regional; también menciona que la diversificación productiva deberá estar guiada por la demanda externa (actual y potencial), debido a que el tamaño del mercado doméstico es pequeño.

En este punto deberá ser importante establecer cómo espera el Estado diversificar la producción, dado que en un país como el Perú, que tiene poca industria manufacturera y enormes diferencias de productividad, el Estado debería concentrarse en desarrollar las principales industrias nacionales de producción primaria, en especial la industria minera –se podría también citar a la agraria, pesquera o de hidrocarburos–,

para que alrededor de ella, y utilizando sus conocimientos –científicos, tecnológicos, innovativos, *know how* y los aportes recibidos de la IED (el sector minero obtuvo más de 2,440 millones el 2013)–, se desenvuelva y prospere una industria que no sólo se dedique a extraer minerales sino que los procese y transforme creando mayor valor agregado o ventaja competitiva, para que a su vez ese desarrollo se extienda a otras empresas que giran en torno a esta industria extractiva y se desenvuelvan en base a las demandas por bienes y servicios que le sean requeridas, tal y como ha sucedido en países como Australia, Nueva Zelanda, Noruega o Finlandia, entre otros casos, que basaron su crecimiento y prosperidad en sus recursos naturales.

Esto por supuesto no significa que el Estado peruano se enfoque únicamente en sus sectores e industrias (extractivas) en las cuales desee destacar y abandone a sus otras industrias, sino que mediante el liderazgo de dichas industrias y junto a sus principales industrias de exportación manufacturera continúen contribuyendo en el crecimiento económico del país, pero incluyendo un mayor uso de tecnología –en este caso mediante la transferencia de ésta– para confeccionar bienes de alta productividad y que sean competitivos en el mercado externo. En ese orden de ideas, para que el Perú sea competitivo, tanto la empresa privada como el Estado deberán apostar decididamente con lo que mejor sabe hacer, y empezar a desarrollar mediante el uso intensivo de tecnología sus industrias extractivas, buscando insertarse en cadenas globales de valor para obtener el conocimiento necesario que contribuya al crecimiento de otras industrias y en la creación de nuevas empresas con valor tecnológico.

De otro lado, diferentes especialistas han criticado sobre la falta de diversificación productiva en el Perú, expresada en el PNPD, afirmando que ésta viene ocurriendo desde hace diez o quince años atrás. En ese sentido, indican que en el 2003 el Perú exportaba 21,500 partidas arancelarias frente a las casi 33,000 del 2013, lo que ha generado una transformación económica en el país, teniendo importantes industrias que muestran no sólo crecimiento sino también mayor competitividad.<sup>19</sup>

### ***3.2. Eliminación de sobrecostos y de regulaciones inadecuadas***

El objetivo de este segundo eje es incrementar la rentabilidad y la inversión de las empresas mediante la reducción de sobrecostos y una mejor adecuación del proceso de generación de regulaciones debido a que diversos sectores públicos en su afán de resolver fallas de mercado emiten normas de manera inadecuada. Estas fallas denominadas “de

Estado” en muchos casos se encuentran vinculadas con regulaciones sectoriales de tipo social –en ámbitos como el laboral, la salud, la seguridad y el medioambiental– que atentan contra la competitividad productiva del sector privado, por ello se busca simplificar, disminuir y/o limitar los trámites administrativos.

Este tipo de problemas generan también fallas burocráticas, cuya debilidad puede resultar en una adaptación inadecuada de legislaciones tomadas de otras economías o en la implementación incorrecta del proceso de desarrollo productivo debido al no aprovechamiento de los desarrollos tecnológicos existentes o a la falta de un análisis de la ingeniería de los procesos de producción o los sobrecostos causados a las empresas.

Por ello las líneas de acción que comprenden este segundo eje incluyen las siguientes: i) crear la institucionalidad que permita identificar los principales sobrecostos y regulaciones que sean inconsistentes con el desarrollo de las unidades productivas, y que formule los diagnósticos, los cambios específicos en las normas y cuantificar los resultados de estas intervenciones; ii) avanzar en regulaciones sociales que apunten a generar un crecimiento sostenible a nivel social y medioambiental y perfeccionar las regulaciones existentes en las áreas laboral, de salud y medioambiental para identificar espacios de mejora; e, iii) identificar, de manera coordinada con los principales gremios empresariales, las oportunidades para una mayor pro actividad en la realización de trámites, sistematizar la demanda de información del Estado para evitar solicitar la misma información, facilitar el pago de impuestos mediante la unificación de las declaraciones de impuesto y pago de planilla, mejorar la realización de trámites y procesos que obstaculicen el comercio e inversión; y, reducir en la mitad el tiempo estimado del trámite para la evaluación de los estudios de impacto ambiental en comercio interno e industria.

Sobre el particular, las medidas planteadas para reducir los sobrecostos y eliminar las regulaciones inadecuadas provenientes de las “fallas de Estado” –existentes en todos los niveles de la administración estatal–, son las que más fácilmente podrían ser aplicadas e inmediatamente implementadas por el gobierno central. En ese orden de ideas, se podría tomar como referencia, el más reciente reporte de *Doing Business 2014*<sup>20</sup>, que clasificó al Perú en el puesto 42, entre un total de 189 economías evaluadas, –obteniendo el segundo lugar en América Latina y el Caribe después de Puerto Rico– en facilidades para hacer negocios, sin embargo, entre las principales limitantes que debe afrontar el Perú

son: el manejo de permisos de construcción (117); la resolución de insolvencia (110); y, el cumplimiento de contratos (105).

Para corregir estas fallas y allanar el camino previniendo los derechos y obligaciones de los actores, el Estado (incluyendo a la administración tributaria y las entidades públicas directamente involucradas con los sectores productivos y de comercio), en coordinación con los gremios empresariales, deberán analizar este tipo de evaluaciones periódicas y distinguir cuáles son los principales obstáculos existentes para iniciar negocios, invertir, producir o comercializar en el Perú, a fin de encontrar la mejor manera de eliminar normas y reducir costos excesivos de producción. La simplificación de estas trabas administrativas será beneficioso para el país porque servirá para atraer a un mayor número de inversionistas y hará que los que ya estén invirtiendo en el Perú continúen haciendo negocios. Adicionalmente, será importante establecer de manera clara y específica las capacidades y competencias de los funcionarios públicos en los diferentes niveles de la administración.

### ***3.3. Expansión de la productividad de la economía***

Mediante este último eje, el PNDP busca impulsar los niveles generales de productividad con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), tomando en cuenta la necesidad de reducir su heterogeneidad, tanto entre sectores productivos como al interior de las industrias, aumentando su nivel de productividad en los diversos sectores económicos o segmentos de industria donde estén rezagados.

En este eje se hace referencia a la persistencia de grandes diferencias en productividad tales como los problemas de competencia en los mercados de productos, laboral o de capitales; los problemas de diferenciación de productos; y los aspectos vinculados a la localización geográfica de consumidores, productores y proveedores, entre otros. En ese sentido, indica que para atacar la problemática de la productividad se requiere de una estrategia integral con al menos tres temas: “i) la provisión de insumos cuya disponibilidad es baja o inexistente y que permita elevar la productividad de los trabajadores (infraestructura productiva, servicios logísticos, servicios públicos, etc.); ii) la reducción de costos que permita expandir la oferta de las unidades productivas mediante mecanismos de competencia, conglomerados con economías externas (clústers), parques industriales con mejores condiciones de precios (electricidad para clientes libres, conectividad, agua y saneamiento, bienes raíces, entre otros); y, iii) la transferencia de conocimientos y difusión tecnológica que permitan mejorar los estándares de productividad en regiones o sectores rezagados de la industria.”

Estos tres componentes resuelven diversas fallas de mercado, tales como la falla de externalidades de coordinación (provisión de insumos); de la información (provisión de insumos); y, tecnológicas (transferencia de conocimientos y tecnología)<sup>21</sup>. Todas estas fallas generan que la gran mayoría de las empresas nacionales, sobre todo las MIPYME, presenten un serio retraso en la adopción y uso de tecnologías, así como en la aplicación de estándares de calidad y normas técnicas, y exhiban una limitada capacidad de innovación de productos y procesos.

La dinámica de la productividad en el Perú parece estar limitada por la escasa movilidad de trabajadores de sectores menos productivos a otros con mayor productividad y por los importantes déficits en infraestructura social (especialmente en educación y salud), en conectividad y en infraestructura física de la economía. La decisión de la administración actual de enfrentar decididamente estas carencias requerirá naturalmente de un periodo –de mediano y largo plazo– para cambiar estos resultados, por lo que será necesario que consensuar estas medidas con las otras fuerzas políticas del país y con las entidades más representativas de la sociedad civil, incluyendo las universidades y centros académicos superiores.

Sobre este asunto en particular, el Informe de Competividad Global 2013-2014 indica que: “La competitividad de Perú también se reduce cuando se tienen en cuenta medidas de sostenibilidad, tanto en las áreas sociales y medioambientales. Respecto a la sostenibilidad social, Perú se caracteriza por la alta desigualdad de ingresos, que se ve agravada por una gran economía informal que deja a muchas personas sin protección. Aunque el fuerte crecimiento del país contribuye a reducir lentamente el desempleo, y aunque el gobierno ha tomado medidas para mejorar la educación primaria, la nutrición y protección infantil, una débil red de seguridad social expone a los trabajadores a impactos y el acceso a la asistencia de salud está lejos de ser universal.”

Un aspecto que evidencia los enormes problemas de competencia que tiene el Perú en sus industrias es la heterogeneidad productiva como la diferenciación de productos, la localización geográfica o el abastecimiento del tramo de demanda con menor preferencia de calidad por parte de empresas menos productivas, o también la existencia de un importante sector no transable, que son los que presentan mayores tasas de crecimiento de la productividad.

Dentro de este tercer eje, se incluyen las siguientes cuatro líneas de acción: i) crear la institucionalidad que permita desarrollar un conjunto de análisis sobre la productividad nacional distinguiendo ámbitos,

sectores e industrias específicas; así como propuestas tendientes a reforzar las condiciones de competencia en las industrias; ii) proponer una agenda de reformas anual que sirva para reducir los costos de insumo tales como elaborar estudios para potenciar el grado de competencia en los mercados de insumos, los sistemas de financiamiento disponibles para las empresas del sector privado –con énfasis en las MIPYMES– y, potenciar la implementación de los clústers existentes e impulsar la creación de parques industriales; iii) fortalecer el acceso a los insumos públicos y privados mediante la elaboración de estudios sobre la demanda derivada y facilitar la articulación vertical de las empresas a través de la mejora de las capacidades técnicas y administrativas de las empresas proveedoras de insumos; y iv) elaborar políticas que permitan el traslado de conocimientos y tecnología con el propósito de reducir las brechas existentes y mejorar la productividad de las MIPYMES, así como facilitar el acceso a recursos financieros para la adopción e innovación tecnológica.

#### **4. Instrumentos de política industrial para favorecer la inversión y el desarrollo de la industria**

Como la mayoría de los países en América Latina, el Perú es un país en vías de desarrollo que se encuentra sumido en la actualidad en un proceso de industrialización tardía aprovechando el aumento de sus exportaciones por el incremento de los precios de los commodities o de las materias primas en el mercado internacional, que le permita cerrar la brecha tecnológica, de infraestructura y de educación que lo separa con el resto de países desarrollados.

En ese contexto, el Estado peruano ha venido implementado una serie de instrumentos de política industrial que lo ayuden a convertir ese crecimiento económico, que ha logrado en los últimos veinte años, en desarrollo económico mediante la incorporación de nuevas tecnologías que sirvan para dotar a sus productos exportables de un mayor valor agregado y así optar por tener una mejor ventaja competitiva frente a otros productores.

En ese sentido, uno de los principales instrumentos de política industrial vinculados al comercio implementados por el Estado peruano es el siguiente:

## ***4.1. Tratados de Libre Comercio***

El Perú inició el camino de los acuerdos comerciales en el año 2003 y a la fecha cuenta con dieciocho (18) tratados de libre comercio vigentes suscritos con cincuenta y dos (52) países, mientras que tiene otros acuerdos pendientes de entrar en vigor y en etapa de negociación, entre los que se destacan el Acuerdo de la Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés).<sup>22</sup>

Si bien este número de acuerdos comerciales ha sido una herramienta importante de política industrial que le ha servido al país para colocar gran parte de sus exportaciones a diversos mercados internacionales con preferencias arancelarias y tener un crecimiento sostenido en los últimos años, no ha servido para crear valor agregado en base a dichos bienes y ni desarrollar una industria relacionada con este rubro, debido a que no ha estado acompañado de políticas y estrategias de promoción comercial que hayan permitido generar mayor riqueza y empleo en la economía nacional.

Además de ello, un reciente informe emitido por el Centro de Comercio Exterior de la Cámara de Comercio de Lima (CCL) señala que sólo un tercio del total de los acuerdos comerciales vigentes que tiene el Perú es aprovechado por los exportadores, es decir, que existen once (11) tratados de libre comercio que no estarían siendo utilizados en su real magnitud por los exportadores peruanos y esto se demuestra porque las ventas a estos destinos han caído en los últimos años. Dicho gremio señala que esta situación pone en evidencia que el sector responsable del comercio exterior peruano no tendría una política de desarrollo de mercados para que estos tratados sean aprovechados de la mejor manera posible, incrementando las exportaciones de productos no tradicionales, más aún en tiempos de crisis financiera.<sup>23</sup>

Un punto aparte merece la actual situación de la Alianza del Pacífico (AP),<sup>24</sup> debido a que para el Perú, como miembro fundador del bloque, representa un reto consolidar la integración del mismo logrando la plena libertad de circulación de bienes, servicios, capitales y personas que conlleve al crecimiento, desarrollo y competitividad económica del país, y contribuya a lograr una mejor distribución de los ingresos y a una progresiva eliminación de la desigualdad social.

En ese sentido, el Acuerdo Marco de la AP representa un acuerdo importante que forma parte de la estrategia comercial del Perú de largo plazo que busca consolidar mercados internacionales para los productos nacionales con el fin de contribuir con el crecimiento y desarrollo

económico del país, mediante la generación de más y mejores puestos de trabajo, entre otros factores. No obstante, se podría señalar que la AP es más que un TLC –aunque sus detractores indiquen que sólo es eso– porque además del libre comercio de bienes y servicios, involucra el tránsito de personas y la inversión de capitales, lo que favorecerá al fortalecimiento del bloque regional, incrementando su poder de negociación con otras regiones, en especial con el Asia Pacífico.<sup>25</sup>

Ahora bien, el proyecto de PNDP no hace mención a la red de tratados comerciales que tiene el Perú, incluyendo a la AP, sin embargo, se podría afirmar que sí los considera al señalar que “el plan no pretende generar cambios en los principios del modelo económico (...)” y los acuerdos comerciales son piezas esenciales del modelo de libre mercado emprendido por el Estado peruano desde la década de los noventa.

De otro lado, entre los principales instrumentos de política industrial no vinculados al comercio implementados por el Estado peruano destacan los siguientes:

#### ***4.2. Investigación, desarrollo e innovación***

De acuerdo a los últimos Reportes de Competitividad Global de la WEF, podemos observar que en las áreas de innovación, capacidad para innovar, calidad de instituciones de investigación científica y, gastos de compañías en investigación y desarrollo, el Perú ha estado por debajo de la media y ocupando en algunas oportunidades los puestos más rezagados. En el reporte GCI 2013-2014 de dicha entidad, en el que se evaluaron a 148 países, el Perú ocupó en las mencionadas áreas los puestos 122, 106, 119 y 124, respectivamente. A ello deberá adicionarse que en el área de educación, el Perú ocupó el puesto 134, debido a la pobre calidad de su enseñanza, lo que a su vez ha contribuido en generar una brecha profunda de habilidades en la economía.

En ese contexto y con el objetivo de empezar a dotar a los sectores productivos de conocimientos que ayuden a la productividad, competitividad y diversificación productiva que distinga al Perú de otros países e ir cerrando la brecha tecnológica que lo separa con las naciones regionales y en particular con las más desarrolladas, en mayo pasado el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica del Perú (CONCYTEC) anunció la publicación del proyecto del Plan "Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación: Crear para Crecer"<sup>26</sup>, con el objetivo de dinamizar el sistema nacional de innovación y contribuir al desarrollo productivo, lo que

significa que por primera vez este importante rubro está en la agenda política.

Según lo señalado por CONCYTEC, el plan “nace como una hoja de ruta para que la ciencia, la tecnología y la innovación se consoliden como el soporte que el país requiere para continuar por la senda del desarrollo económico y social que ha iniciado y que viene siendo impulsado por el actual gobierno.” Asimismo, indicaron que mediante la presente estrategia se espera contar con resultados concretos para la atención de necesidades del sector productivo como aumentar para el próximo año en 30% el número de investigadores en el país, en 70% el número de diseños industriales, incrementar al 2016 tanto el número de patentes (16%) como los modelos de utilidad (25%).

Uno de los principales propósitos de esta estrategia es crear un entorno propicio para superar los bajos niveles de productividad, reducir la heterogeneidad productiva, revertir la escasa diversificación productiva, aumentar el nivel de intensidad tecnológica, permitir mayor transferencia de los resultados de investigación al mercado; así como, generar un uso adecuado de la tecnología para la solución de problemas sociales.

Entre las principales dificultades que han sido identificadas en la citada estrategia se encuentran: i) el divorcio existente entre la academia y el sector privado; ii) la insuficiente masa crítica de investigaciones y personal altamente calificado en ciencia, tecnología e innovación; iii) los bajos niveles de los centros de investigación y desarrollo nacionales; entre otros. Asimismo, el documento plantea algunas iniciativas que ayudarían a mejorar la productividad, la competitividad y la diversificación productiva del país, tales como la creación de centros de excelencia en ciencia, tecnología e innovación, el fortalecimiento de la absorción tecnológica en las PYMES, y el financiamiento de ideas audaces que apunten a solucionar problemas prioritarios del país –lo que es complementario a lo planteado en el PNDP–. De igual modo, el Plan Estratégico también contempla la elaboración de un Plan Nacional en Biotecnología, así como en Materiales; Ciencia y Tecnología Ambiental; en Tecnologías de la Información y Comunicación; y, en Transferencia Tecnológica para la Inclusión Social.

Es importante señalar que el titular del Ministerio de la Producción, a cargo del PNDP, manifestó que su sector está analizando la Estrategia Nacional “Crear para Crecer” para evaluar la manera de articular un trabajo conjunto.

Cabe precisar que ninguno de los planes mencionados eligen “sectores ganadores”, pero se aprecia un cierto sesgo hacia algunos sectores que se consideran particularmente importantes para el futuro del país, como ha sido manifestado anteriormente. Estas iniciativas deberían ser el inicio de un diálogo permanente entre el sector privado, la academia y el Estado.

### ***4.3. Inversión extranjera directa***

Desde el 2003 el Perú ha ido incrementando los flujos de IED, alcanzando al cierre de diciembre de 2014, la suma de US\$ 23,283 millones; sin embargo estos aportes de capitales se han visto seriamente disminuidos el año pasado en US\$ 4,311 millones con relación al importe recibido el 2012, que fue de US\$ 11,918 millones –siendo el máximo monto de aportes de capitales recibido por el Perú y que representó poco más del 6% del PBI–, ello debido a la menor reinversión de las utilidades por parte de las empresas (US\$ 4,885 millones) y los menores aportes de capital (US\$ 2,416 millones).<sup>27</sup>

El incremento de la IED ha sido un factor que ha contribuido decisivamente al dinamismo de la producción nacional, porque ha significado el ingreso de importantes sumas de capitales del exterior orientadas hacia distintos sectores de la economía peruana, en particular la minería, favoreciendo su expansión. Estos flujos de capital han sido atraídos por las oportunidades que ha venido ofreciendo el país, tales como la posibilidad de obtener altas tasas de rendimiento, en un entorno favorable a la inversión privada y de libre mercado.

Teniendo en consideración el monto total recibido por IED (US\$ 23,283 millones) y el país de la casa matriz del inversionista sobresalieron los capitales provenientes de España (19%) y Reino Unido (18%), seguidos por aquellos originarios de Estados Unidos (14%), Países Bajos (7%), Chile (6%) y Brasil, Colombia y Canadá (5%), entre los principales, todos ellos representando casi el 87% del total a diciembre de 2014. Asimismo, se tiene que al 2014 los principales sectores económicos de destino de la IED como aporte de capital fueron la minería (que concentró el 24%), finanzas (18%), comunicaciones (17%), industria (14%) y energía (13%), actividades que en conjunto concentran casi el 87% del total.<sup>28</sup>

Según datos del Banco Central de Reserva del Perú los flujos de IED proyectados para los años 2014 y 2015 serán menores al obtenido el pasado 2013, que fue de US\$ 10,172 millones, siendo estos de US\$ 9,954

y 9,438 millones, respectivamente, lo cual generará una reducción en el crecimiento y desacelerará la economía.

## **5. Políticas públicas complementarias**

La estrategia de diversificación productiva emprendida por el Estado peruano se encuentra inserta en un conjunto de iniciativas y reformas que están siendo desarrolladas por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y los respectivos sectores con carácter transversal y que ayudarán a fortalecer las capacidades productivas del país<sup>29</sup>, entre las principales reformas destacan la social, laboral, administrativa, de seguridad, educativa, sanitaria, fiscal, pensiones y minera, las cuales serán brevemente desarrolladas a continuación:

### ***5.1. Reforma para la inclusión social***

Si bien el Estado ha avanzado en este tema, aún existen demasiados pobres en el Perú. El actual gobierno ha implementado una serie de reformas sociales con la intención de mejorar la calidad de vida de la población y que se beneficien del crecimiento económico, entre las que destacan la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” la cual contempla la lucha contra la desnutrición crónica infantil y el fondo para la inclusión económica en zonas rurales; y, la Reforma del Sistema de Focalización “Conocer para Incluir” cuya finalidad es identificar a la población en mayor situación de pobreza. Paralelamente, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social viene implementando otros programas sociales que han tenido un gran impacto entre las personas de escasos recursos económicos.<sup>30</sup>

### ***5.2. Reforma del servicio civil***

Es una de las reformas más ambiciosas y esperadas que tiene por objetivo servir mejor al ciudadano y mejorar la calidad del servicio público. En ese sentido, la Ley del Servicio Civil tiene por finalidad profesionalizar a los funcionarios públicos a través de evaluaciones constantes y capacitación, imponiendo la meritocracia, elevando las remuneraciones e incentivando su crecimiento personal y profesional en la administración pública. La reforma aplicará para 560 mil trabajadores del Estado de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), es decir, al 40% del total de servidores públicos. La Autoridad Nacional del Servicio Civil está en pleno proceso de aprobación de los reglamentos de la reforma.

### ***5.3. Reforma para modernizar el Estado***

El Sistema de Modernización del Estado viene impulsando un proceso de reforma que apunta a alcanzar una gestión pública orientada a resultados que impacten en el bienestar de los ciudadanos en los tres niveles del Estado. Para ello la Secretaría de Gestión Pública ha elaborado una “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública” y un “Plan de Implementación” que define las metas a alcanzar en el período del actual gobierno. El primero constituye el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú y busca ser la “hoja de ruta” que permita establecer la visión, los principios y lineamientos del proceso de modernización, mientras que el segundo contempla la implementación de una agenda de reformas en diversas materias que busca la simplificación de los procedimientos y procesos internos de las entidades públicas; la mejor atención vía los trámites y servicios, una mayor transparencia y acceso a la información para un Estado al servicio del ciudadano.

### ***5.4. Reforma por la seguridad***

Debido al creciente índice de criminalidad e inseguridad ciudadana por el que atraviesa el país, el Estado ha iniciado una Reforma Policial con el propósito de combatir con mejores recursos la delincuencia y garantizar la seguridad de la población. Asimismo, el Estado peruano ha puesto en marcha algunas estrategias en su lucha contra la delincuencia como el Pacto por la Seguridad Ciudadana, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y elaborado diversos proyectos legislativos.

### ***5.5. Reforma magisterial o educativa***

La educación ha sido irresponsablemente descuidada durante años por el Estado peruano y su modernización siempre ha sido postergada. En el marco de la Reforma Educativa, ha sido aprobada la nueva Ley de Reforma Magisterial que contempla cuatro elementos fundamentales: i) mejor infraestructura; ii) mejores contenidos educativos; iii) indicadores de aprendizaje a cumplirse; y, d) maestros comprometidos con la enseñanza. Estas medidas también incluyen el otorgamiento de una mejor preparación para los maestros, la implementación de metodologías modernas en educación a través de la banda ancha del internet, y con la capacitación a estudiantes mediante el programa Beca 18, encaminar al país hacia una educación bilingüe para que los jóvenes accedan a un mejor mercado laboral, y que cada región del país cuente con una escuela de alto rendimiento con bachillerato internacional.

## **5.6. Reforma de salud**

Esta reforma se aprobó sobre los retos de incrementar la cobertura, mejorar los servicios, aliviar la carga financiera de los hogares e instaurar la cultura de la prevención. En ese contexto la estrategia contemplada para mejorar la salud consideró las siguientes acciones: i) proteger al ciudadano de enfermar o morir; ii) proteger al usuario de servicios de salud; y, iii) otorgar protección financiera en salud. Entre las leyes emitidas como parte de la reforma figuran la que regula las remuneraciones en el sector salud, así como otras 23 leyes que abarcan desde la coordinación en los tres niveles de gobierno para la realización de inversiones en dicho sector hasta el intercambio prestacional entre las entidades del sector público.

## **5.7. Reforma tributaria**

La Reforma Fiscal emprendida por el Estado tiene por objetivo el captar los recursos suficientes que le permitan satisfacer las necesidades de inversión y de servicios sociales de calidad, ampliando, modernizando y manteniendo en buen estado la infraestructura social y productiva del país. En ese sentido, los proyectos normativos<sup>31</sup> que se han venido ejecutando desde el año pasado tienen como propósito dotar de mayor neutralidad y equidad al sistema, simplificar algunas obligaciones tributarias, combatir un mayor número de prácticas de elusión, la evasión y el contrabando, lo cual ayudará a consolidar el crecimiento económico y modernización del país, generando un escenario más competitivo y equitativo, lo que a su vez atraerá mayores inversiones.

Los puntos centrales que esta reforma propone son tres: i) ampliar la base de contribuyentes, incorporándolos mediante mecanismos que, por una parte, incentiven a los agentes económicos a ingresar a la economía formal y, por otra, encarezcan fuertemente los costos de las operaciones marginales y delictivas, tales como la evasión, la subvaluación y el contrabando, que afectan a todos por igual en beneficio de unos pocos; ii) incrementar la recaudación tributaria, elevando el nivel actual de presión, 12.1% del PBI en el año 2002, a 14% en el corto plazo, sentando las bases para llegar, en el mediano plazo, a una cifra cercana al 16%; y, iii) modernizar, simplificar y dotar de mayor progresividad al sistema tributario, corrigiendo sus actuales vacíos y distorsiones a fin de lograr que la carga se concentre, efectivamente, en los niveles de mayor capacidad contributiva.

### ***5.8. Reforma de la minería en proceso de formalización***

La reforma de la minería informal es ponerse en acción para tender puentes y enfrentar una actividad que afecta la calidad de vida de la población y la preservación del ecosistema. Por ello la estrategia para erradicar la minería ilegal consiste en continuar con el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, y realizar operaciones de remediación ambiental para revertir los daños causados al ecosistema, la población, la ganadería, agricultura y a la industria. A la fecha se ha formalizado al 40% de los 77,000 mineros ilegales y se va a constituir una Comisión Especial encargada de diseñar una Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, y de llevar adelante el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal.

De otro lado, es importante mencionar que el último informe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, indicó que en los últimos 22 meses la conflictividad social se había reducido considerablemente, habiéndose resuelto 89 conflictos sociales, entre ellos casos que involucraban considerables inversiones mineras.<sup>32</sup>

### ***5.9. Reforma del Sistema Privado de Pensiones***

Luego de 20 años desde la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP), el Estado puso en marcha la reforma del SPP con la finalidad de mejorar la relación que la AFP mantiene con el afiliado, así como las comisiones que pagan los ciudadanos; perfeccionar la forma en la que opera el SPP; ampliar el acceso de la población a la Seguridad Social; e, incrementar el nivel de participación que tiene un afiliado en el SPP. Con esta reforma se generó en la población el interés por entender la importancia de la previsión social, la preocupación por la jubilación, y la conciencia de que para tomar una buena decisión sobre el futuro se debe estar plenamente informado. Sin embargo, cabe precisar que esta reforma tuvo diversas críticas porque no atacó el principal problema que era la baja cobertura de trabajadores independientes, no logró la incorporación de independientes y las licitaciones no generaron la competencia esperada, así como flexibilizar el régimen de inversiones de las AFP.

Es evidente que todas estas reformas que han sido o que vienen siendo implementadas por el Estado peruano son positivas, porque generan estabilidad jurídica al país, a pesar que algunas normas puedan ser posteriormente modificadas o ampliadas. Con ello se busca mejorar el

diálogo con la parte civil (trabajadores, incluidos los empleados públicos) y los gremios empresariales, así como crear confianza entre los inversionistas locales y extranjeros, promoviendo un desarrollo sostenible (económica, ambiental y socialmente).

Adicionalmente a las reformas mencionadas, el Estado peruano ha emprendido en años anteriores políticas monetarias y cambiarias y diversas reformas estructurales, y si bien éstas han sido fundamentales para el crecimiento económico del país, considero que aún se deberá continuar efectuando reformas puntuales como por ejemplo una Reforma Minera (la Ley General de Minería es del año 1982 y su modificación es del 2002) que incluya un Plan de Desarrollo Minero coordinado con una Reforma Ambiental, así como una Reforma Agrícola y una Regional que establezcan de manera ordenada y consensuada los límites y las capacidades de sus respectivos gobiernos. Asimismo, resulta importante hacer algunas modificaciones y ampliaciones para mejorar la agenda competitiva del país que incluya acciones internas, como por ejemplo el perfeccionar los protocolos sanitarios y fitosanitarios para facilitar los envíos de productos o mejorar el sistema de licitaciones del estado para simplificar las concesiones y administraciones de puertos, aeropuertos, ferrocarriles, y transporte en general.

## **6. Algunas conclusiones**

El proyecto de Plan Nacional de Diversificación Productiva tiene especial significado para el Perú, pues por primera vez, en mucho tiempo, el Estado peruano está trabajando en cómo generar nuevos motores de crecimiento, reducir los costos para hacer negocios y elevar la productividad de la industria nacional. En ese sentido es bastante positiva la iniciativa emprendida la cual sin duda activará el debate económico en el Perú entre los gremios empresariales, sindicatos de trabajadores, los centros universitarios y el Estado, en sus diferentes niveles (central, regional y local).

Sin embargo, los autores del PNDP deberán incluir en este debate a todos los sectores políticos y entidades representativas de la sociedad civil para hacerlo de forma consensuada, pues es obvio que la implementación del Plan excederá el tiempo que le resta al actual gobierno en el poder. Ello es fundamental porque de esta manera las siguientes administraciones continuarán comprometidas y podrán respaldar esta medida, accediendo a implementar las recomendaciones señaladas en el referido Plan, es decir, se requiere indefectiblemente de la voluntad política de todas las partes involucradas.

Asimismo, será de suma importancia que el gobierno central establezca y respalde al Ministerio de la Producción como la entidad encargada de llevar a cabo el PNDP, debido a que de su lectura se observan ciertas recomendaciones que excederían sus funciones, invadiendo las funciones correspondientes a otros sectores nacionales que se encuentran bajo el paraguas de otros Ministerios, lo que podría generar ciertos conflictos de intereses entre los miembros del gabinete y con ello una posible inacción de la implementación del Plan.

Como han indicado diversos analistas y especialistas, el segundo eje estratégico será el que se podría implementar con mayor celeridad y eficiencia, puesto que la reducción de sobre costos en la producción y eliminación de trámites burocráticos han venido siendo abordadas por los gremios empresariales y los sectores nacionales, incluyendo a diferentes ministerios y a la administración tributaria, habiendo encontrado alrededor de 70 obstáculos para invertir y generar oportunidades de negocios en el país. Si bien esta medida contribuiría a destrabar de forma relativamente rápida la inversión nacional y extranjera, incrementando por ende los niveles de crecimiento económico, ésta deberá estar acompañada con disposiciones de mediano y largo plazo, como el fortalecimiento de las instituciones públicas –incluyendo la capacitación de sus funcionarios– que actualmente gozan de un enorme descrédito entre la ciudadanía por el alto nivel de corrupción que existe entre los funcionarios públicos.

Adicionalmente, el PNDP propone la descentralización de la industria productiva a través de la creación de clusters y parques industriales y tecnológicos en las principales ciudades del país para posteriormente ampliarlas al resto de ciudades, de acuerdo a las potencialidades de cada una de ellas. Sin duda que estas medidas deberán ir de la mano con la mejora de la educación (en todos sus niveles), en un aumento de la partida presupuestal para proyectos de innovación, ciencia y tecnología que contribuyan a la sofisticación de la industria nacional, así como financiamientos e incentivos tributarios que fomenten la inversión en tecnología por parte de los sectores empresariales, a todo nivel, es decir en grandes, medianas y pequeñas industrias –el PNDP contempla la creación de instrumentos, así como centros y programas que se encarguen de la diversificación productiva–. Un instrumento de diversificación productiva que no ha sido considerado por el PNDP es el *joint venture*, que es una figura que permitiría la transferencia tecnológica de socios extranjeros hacia los socios locales, algo que sin duda es necesario para crecer en esta área transcendental.

Como hemos mencionado líneas arriba, otra manera de potenciar la economía peruana con el objetivo de industrializar el país, es aprovechar de mejor manera los tratados de libre comercio suscritos y que se encuentran vigentes, insertándonos en cadenas globales de valor (o de suministro internacional), teniendo en cuenta que entre nuestros socios comerciales están las principales potencias industriales como EEUU, Canadá, Japón, Corea del Sur, Singapur, la UE y el nuevo gigante económico que es China, entre otras naciones.

No obstante lo expuesto, si el Perú desea hacer efectiva la descentralización y creación de instrumentos de diversificación productiva, así como aprovechar al máximo los TLC's vigentes deberá invertir fuertemente (o a través de la inversión extranjera) en ampliar y mejorar su infraestructura física, dada que ésta es ineficiente y obsoleta; y apostar en la educación como el principal motor para salir del subdesarrollo, dado que al mejorar la calidad de la enseñanza se podrá optar por un mayor desarrollo en la capacidad laboral que a su vez elevará el conocimiento para entender los procesos para la elaboración de tecnologías eficientes, innovar e investigar nuevas formas de desarrollo productivo, que contribuirá a seguir reduciendo las grandes brechas sociales y económicas existentes en el país.

Por lo expuesto, debo reiterar como algo positivo la elaboración y próxima implementación del PNDP, así como las recientes medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo para la facilitación de la inversión que, de modo general, se espera ejerzan un impacto favorable en el crecimiento económico, mediante un aumento en la capacidad productiva. Al respecto, es importante que el PNDP tenga en cuenta la participación del Estado para mejorar el atractivo de otras industrias –sin ser proteccionista– dotándolas de mayor valor agregado y tecnológico para impulsar su productividad y competitividad, y no sólo promover y fortalecer a los sectores consolidados en exportaciones primarias. Es decir, el Estado peruano deberá impulsar y fortalecer la industria manufacturera, haciendo participar de ello también al sector industrial y a la sociedad civil (incluyendo a las universidades cuyos campos de investigación y de desarrollo tecnológico servirán para desarrollar procesos industriales, que impactarán en la economía nacional).

Asimismo, es oportuno resaltar el esfuerzo que viene realizando tanto el gobierno, que paralelamente a la suscripción de acuerdos de libre comercio con países de casi todos los continentes del planeta, ha venido negociando convenios para incrementar y promover nuevas IED, como el sector privado que, a través de las giras de la asociación inPERÚ<sup>33</sup>, muestran en el extranjero las potencialidades para invertir en el país,

todo lo cual redundará en el crecimiento y desarrollo económico del Perú, con inclusión social.

Por último, para que el Perú continúe ofreciendo condiciones adecuadas para atraer capitales de largo plazo del exterior, deberá mantener las reglas de juego claras y estables para el inversionista –mejorándolas–, así como también fortalecer la institucionalidad y reducir las posibles barreras a la inversión, en temas como infraestructura, legislación, trámites burocráticos, seguridad, corrupción e informalidad laboral, entre otros –algunos de los cuales han sido planteados en el PNDP y en las reformas mencionadas–, promoviendo además la inversión responsable con el medio ambiente y la sociedad, que sea respetuosa del marco legal, garantizando de esta manera su viabilidad y sostenibilidad; todo ello en un entorno de estabilidad macroeconómica y políticas orientadas al eficiente desempeño de los mercados.

## Notas

- 1 La Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Perú (ProInversión) publicó que el Banco Central de Reserva del Perú (BCR) reportó para el 2014 un flujo de capitales provenientes de la IED por US\$ 7,607 millones, monto inferior en US\$ 1,691 millones al importe recibido en el 2013 y en US\$ 4,311 millones al recibido en el 2012, que alcanzó la cifra record de US\$ 11,918 millones, explicado principalmente por la caída en los aportes de capital y préstamos netos con la matriz. Ver <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5652&sec=1>
- 2 De acuerdo al informe sobre “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2014” publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Perú continúa siendo el quinto mayor receptor de IED en la región, a pesar que la IED recibida en el 2014 reflejó una caída del 18% con respecto al 2013 (US\$ 9,298 millones) y del 36% al 2012 (US\$ 11,918 millones), en que se había registrado un máximo histórico. En los últimos cinco años, el Perú había alcanzado niveles muy altos de IED en relación con la tendencia precedente y con el tamaño de su economía, principalmente gracias a las grandes reinversiones de utilidades de las compañías mineras. Sin embargo, esta disminución de la IED por segundo año consecutivo se debería también por la caída de las inversiones en el sector minero (tanto nacionales como extranjeras), las cuales se redujeron en un 11%, siendo el el primer descenso desde 2007, después de varios años de rápido crecimiento. Pese a ello, en el 2014, el Perú se mantuvo como el quinto país de América Latina y el Caribe con el mayor aumento de inversiones foráneas, detrás de Brasil, México, Chile y Colombia, respectivamente y como el tercer país de la región con inversiones fuerade sus fronteras. Ver <http://www.cepal.org/es/publicaciones/la-inversion-extranjera-directa-en-america-latina-y-el-caribe-2015-documento>
- 3 Desde el 2003, el Perú ha negociado activamente tratados de libre comercio, 14 de los cuales han entrado en vigor con: la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Japón, México, Panamá, Singapur, Tailandia, Unión Europea (UE) y Venezuela. También concluyó tres acuerdos comerciales (aún no vigentes) con Guatemala, Honduras y la Asociación Transpacífica (TPP por sus siglas en inglés) y, está negociando otros tres con El Salvador, Turquía y el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés). Asimismo, el Perú es miembro fundador de la Comunidad Andina y de la Alianza del Pacífico, y tiene un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR y otros acuerdos en el marco de la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI). En total, tiene 18 acuerdos comerciales en vigor con 52 países. En el 2012, cerca de las tres cuartas partes de las exportaciones totales peruanas se destinaron a socios comerciales con los cuales tiene acuerdos de esta naturaleza. Ver [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27)

- 4 El Perú ha liberalizado unilateralmente su régimen comercial, en particular mediante una reducción del promedio de sus aranceles de Nación Más Favorecida (NMF) aplicados del 8% en 2007 al 3.2% en 2013.
- 5 Balance Económico Actualizado 2012 -abril de 2013- de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Ver <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/49713/Balancedeconomicoactualizado2012.pdf>
- 6 Ver Organización Mundial del Comercio. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. Perú. Revisión. WT/TPR/S/289/Rev.1, 7 de febrero de 2014.
- 7 El Foro Económico Mundial (World Economic Forum - WEF) menciona en su informe del 2013 que el "Perú se mantiene estable en el lugar 61 siguiendo una tendencia fuertemente positiva que elevó al país en el ranking más de 20 lugares en los últimos años. Los resultados sugieren una consolidación del perfil de competitividad del país y un cierto agotamiento de las fuentes de ganancia de competitividad de los años pasados: un desempeño macroeconómico muy fuerte (20) y altos niveles de eficiencia en los mercados de bienes (52), financiero (40), y de trabajo (48), a pesar de cierta rigidez en las prácticas de contratación y despido (129). Para seguir avanzando en la clasificación, Perú tendrá que abordar algunos de sus desafíos más duraderos mediante el fortalecimiento de la solidez de sus instituciones públicas (124) mediante el aumento de la eficiencia del gobierno (107), la lucha contra la corrupción (109), y la mejora de infraestructura (91). Además, la mala calidad de la educación (134) ha generado una brecha profunda de habilidades en la economía. Una baja capacidad de innovar (106) causada por la limitada inversión en I+D (124) y un débil sistema de investigación científica (119), dificulta la capacidad del Perú de diversificar su economía y avanzar hacia actividades nuevas y más ricas en conocimiento." Ver [http://www.cdi.org.pe/IGC\\_2013\\_2014.htm](http://www.cdi.org.pe/IGC_2013_2014.htm)
- 8 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su informe sobre el Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013, señaló que la tasa de desempleo urbano en el Perú disminuyó y pasó de 7.2% en el 2012 al 6% en el 2013. De acuerdo a este informe anual, el nivel de desempleo de Perú se ubica por debajo de la tasa de promedio de la región, estimada en 6.3%. El Perú es la economía regional que registra la tasa más de alta de ocupación laboral urbana, al pasar de 64.2% en 2012 a 64.7% en 2013, sin embargo el reto del país es cómo articular y traducir su progreso económico con la generación de empleo formal y de calidad, teniendo como principal desafío reducir el nivel de informalidad laboral, que se ubica en 69%, según indicadores del 2013. Ver [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_232760.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf)
- 9 Según el Informe Panorama Social 2013 elaborado por la CEPAL, el índice de pobreza en el Perú pasó de 27.8% en el 2011 a 25.6% al cierre del 2012. Ver <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013DocInf.pdf>. Asimismo, el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú (INEI) reportó que en el informe técnico "Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2013" más de dos millones de personas dejaron de ser pobres en ese período, señalando que la pobreza se redujo en cuatro puntos al pasar de 27.8% a 23.9% entre el 2011 y el 2013, pero que aún hay 6.2 millones de peruanos que están en esa condición. Asimismo, dicho informe indicó que en el 2013 unas 290 mil personas dejaron de ser pobres extremos, mostrando una disminución de 3.7% frente al año anterior. Al 2013, un millón 432 mil personas se encuentran en situación de pobreza extrema, lo que representa el 4.7% de la población. Ver [http://www.inei.gob.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informetecnico.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico.pdf)

## Plan nacional de diversificación productiva del Perú: balance y perspectivas

- 10 Mediante Decreto Supremo No. 001-2014 se promulgó el “Año de la Promoción de la Industria Responsable y del Compromiso Climático”, el cual definirá, en cierto modo, el rumbo del gobierno en los próximos doce meses.
- 11 La XV Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial contó con la participación del Director General de la ONUDI, Li Yong y del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon.
- 12 Mediante Resolución Ministerial No. 135-2014-PRODUCE, de fecha 9 de mayo de 2014, se dispuso la publicación del proyecto del Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Diversificación Productiva por el plazo de 45 días calendario a efectos de recibir opiniones comentarios y/o sugerencias de la ciudadanía. El citado Plan ha sido elaborado de manera conjunta con los Ministerios de Economía y Finanzas, de Comercio Exterior y Turismo; y de Agricultura y Riego.
- 13 Mediante Decreto Supremo No. 004-2014-PRODUCE, de fecha 27 de julio de 2014, el Presidente de la República aprobó el “Plan Nacional de Diversificación Productiva”.
- 14 Ministerio de la Producción. Plan Nacional de Diversificación Productiva. Perú, mayo 2014, pp. 10 y 11.
- 15 El Consejo Nacional de Diversificación Productiva estará presidido por el Ministerio de la Producción y será integrado además por los Ministerios de Economía y Finanzas, de Comercio Exterior y Turismo; y de Agricultura y Riego, los Gobiernos Regionales y representantes del sector privado como la Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Sociedad Nacional de Industrial (SIN).
- 16 GHEZZI, Piero y José GALLARDO. ¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo. Lima. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2013
- 17 DE LA TORRE, Augusto. Evitando la maldición de los recursos naturales. Boletín Informativo Techint 336, setiembre-diciembre 2011. El autor afirma que “América Latina depende de los recursos naturales mucho más que otros países abundantes en ellos [los recursos naturales], especialmente para sus ingresos fiscales y en cuanto a la estructura productiva.” Asimismo, destaca que las arcas fiscales de los países de la región que son exportadores de bienes primarios dependen más de las rentas de los commodities que otros países más desarrollados y abundantes en recursos naturales, a pesar de tener participaciones similares de los commodities en el PBI. Mientras que para América Latina estos productos representan el 24% de los ingresos fiscales, para los países desarrollados ricos en commodities es del 9%.
- 18 RODRIK, Dani. Industrial policy for the twenty-first century. HKS working paper 04-047. Cambridge.2004
- 19 ALONSO, Iván y Luis CARRANZA. En: <http://elcomercio.pe/opinion/mirada-de-fondo/que-plan-industrial-ivan-alonso-noticia-1731344> y <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/gorila-invisible-luis-carranza-noticia-1732124>
- 20 El Reporte Doing Business es un estudio anual elaborado por el Banco Mundial con el objetivo de evaluar la facilidad para hacer negocios que tienen los países analizados y si tiene el ambiente regulatorio favorable para la actividad empresarial. El Doing Business 2014: Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas evalúa las regulaciones que afectan a las empresas locales en 189 economías y clasifica a estas últimas en diez diferentes áreas de la regulación empresarial tales como la apertura de una empresa, la resolución de la insolvencia y el comercio transfronterizo. El reporte de este año cubre las regulaciones medidas entre junio de 2012 y mayo de 2013. Esta es la decimoprimer edición de la serie de reportes Doing Business. Este índice corresponde al

promedio de las clasificaciones percentiles de un país en 10 temas, constituidos por una serie de indicadores, asignándose la misma ponderación a cada tema. Ver <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/peru/>

- 21 RODRIK, Dani. Idem
- 22 Desde 2003, el Perú ha negociado activamente acuerdos comerciales regionales, 14 de los cuales han entrado en vigor con: la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Japón, México, Panamá, Singapur, Tailandia, Unión Europea (UE) y Venezuela. También concluyó tres acuerdos comerciales (aún no vigentes) con Guatemala, Honduras y la Asociación Transpacífica (TPP por sus siglas en inglés) y, está negociando otros tres con El Salvador, Turquía y el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA por sus siglas en inglés). Asimismo, el Perú es miembro fundador de la Comunidad Andina y de la Alianza del Pacífico, y tiene un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR y otros acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En total, tiene 18 acuerdos comerciales en vigor con 52 países.
- 23 Ver <http://elcomercio.pe/economia/peru/aprovecha-peru-17-tlc-que-tiene-mejorar-sus-exportaciones-noticia-1655019> y [http://www.rpp.com.pe/2013-11-06-ccl-afirma-que-tlc-no-son-aprovechados-y-promperu-los-defiende-noticia\\_645619.html](http://www.rpp.com.pe/2013-11-06-ccl-afirma-que-tlc-no-son-aprovechados-y-promperu-los-defiende-noticia_645619.html)
- 24 La Alianza del Pacífico es bloque comercial integrado por Perú, Colombia, Chile y México desde abril de 2011, el cual se ha convertido al cabo de tres años en uno de los mecanismos regionales que más atención genera tanto en América Latina como en el resto del mundo, teniendo 42 países observadores, debido a que se considera un proceso abierto y no excluyente. El bloque tiene por objetivos avanzar en la integración profunda de servicios, capitales, inversiones y movimiento de personas entre los países miembro; el lograr un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad para ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes, superando las desigualdades socioeconómicas; y, convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con clara orientación a la región Asia-Pacífico. Las cuatro economías que integran este bloque, en su conjunto, representan la octava economía del mundo y la séptima potencia exportadora a nivel global. Asimismo, es importante mencionar que los Estados miembros mantienen una red de acuerdos comerciales entre sí y con las economías más desarrolladas y dinámicas del mundo como impulsor del crecimiento y promotor de intercambio comercial, inversiones, innovación y de tecnología con el mundo, en particular con el Pacífico asiático, teniendo como ventajas competitivas, a los sectores minero, recursos forestales, energético, agrícola, automotriz, pesca y manufacturero.
- 25 El Perú tiene acuerdos comerciales vigentes con cinco países del Asia: China, Corea del Sur, Japón, Singapur y Tailandia, y se encuentra negociando el Acuerdo de la Asociación Transpacífico (TTP, por sus siglas en inglés).
- 26 Mediante Resolución de Presidencia N° 095-2014-CONCYTEC-P, de fecha 22 de mayo de 2014, se dispuso la publicación del proyecto del Plan "Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación: Crear para Crecer" por el plazo de 30 días calendario a efectos de recibir opiniones comentarios y/o sugerencias de la ciudadanía. Ver <http://portal.concytec.gob.pe/index.php/concytec/areas-de-la-institucion/informacion-comunicacion/intranet/destacados/1175-proyecto-del-plan-crear-para-crecer.html>
- 27 Según los indicadores de la Agencia Peruana de Promoción de la Inversión Privada (ProlInversión) que contienen las estadísticas de la IED en el país. Ver <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5652&sec=1> y <http://gestion.pe/economia/comexperu-inversion-extranjera-directa-peru-cayo-17-al-sumar-us-10172-millones-ano-pasado-2092461>

## Plan nacional de diversificación productiva del Perú: balance y perspectivas

- 28 Asociación de Bancos del Perú - ASBANC. La Inversión Extranjera Directa, Factor de Crecimiento Económico Peruano. Revista ASBANC Semanal No. 73, Año 3, 26 de junio de 2013. Ver [http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%BA73\\_2013062603123280.pdf](http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%BA73_2013062603123280.pdf)
- 29 Ver <http://www.pcm.gob.pe/reformas/>
- 30 Los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS) han logrado mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los programas sociales a su cargo a través de los siguientes acciones: a) Pensión 65: acceso de los adultos mayores a más y mejores servicios públicos, mejorando sus condiciones de vida; b) Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma: gestión de la alimentación escolar en todo el país; c) Programa JUNTOS: apoyo económico para que los padres envíen a sus hijos a la escuela y cumplan con sus controles de crecimiento; d) Cuna Más: fortalece las capacidades de las familias rurales en pobreza y pobreza extrema, para garantizar el desarrollo integral de sus niños y niñas menores de 36 meses de edad; y, e) FONCODES: Lanzó “Haku Wiñay”, una nueva estrategia de desarrollo productivo en las zonas más pobres y rurales del país para fortalecer los sistemas de producción familiar
- 31 Entre los principales proyectos contemplados por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) están los siguientes: Algunos de los proyectos contemplados por la reforma tributaria son los siguientes: a) Modificaciones al Código Tributario referidas a modernizar y simplificar la devolución de impuestos y mejorar la capacidad de la Administración Tributaria para detectar y combatir la evasión; b) Impuesto a la Renta; c) Aprobar un programa de racionalización de exoneraciones, beneficios e incentivos tributarios sectoriales relacionados con los principales impuestos, y mantener los beneficios contenidos en las diversas leyes sectoriales; d) Perfeccionamiento del Registro Único de Contribuyentes para generalizar su uso como un sistema único de identificación; e) Perfeccionamiento del Régimen Tributario para la Pequeña y Micro Empresa (PYMES) para formalizar ese sectores con regímenes promocionales; f) Modificación de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; g) Modificación de la base imponible del Impuesto Selectivo al Consumo, aplicable al tercer sistema de pago; h) Reducción de la tasa del Impuesto General a las Ventas; i) Modificación del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central; j) Implementación de notificaciones de medidas cautelares; k) Formalización de las operaciones económicas; l) Modificación de la Ley General de Aduanas; m) Racionalización del Sistema Tributario Nacional; n) Recaudación y administración de tributos municipales; y o) Sanciones por la comisión de delitos tributarios. Ver [http://www.sunat.gob.pe/institucional/publicaciones/revista\\_tributemos/tribut121/actualidad\\_3.htm](http://www.sunat.gob.pe/institucional/publicaciones/revista_tributemos/tribut121/actualidad_3.htm)
- 32 La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) es el organismo público encargado de dirigir, en el ámbito de sus competencias, el proceso de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos, con el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales, así como facilitar la mediación y/o negociación para solucionarlos. Desde su creación, en octubre de 2012, han sido resueltos 89 conflictos sociales, 24 de ellos en el período de julio-diciembre de 2012, 53 en enero-diciembre de 2013 y 12 en enero-abril de 2014. Ver <http://onds.pcm.gob.pe/casos-concluido/>
- 33 InPeru es una asociación compuesta por empresarios peruanos que tienen entre sus principales objetivos el promover la inversión extranjera y el desarrollo de oportunidades en el Perú, así como su mercado financiero y de capitales. Adicionalmente, el propósito de inPERU es fortalecer la relación entre inversionistas extranjeros y sus participantes peruanos (emisores, fondos, agentes, reguladores, entre otros), convirtiéndose en el principal promotor y el canal de comunicación para las partes interesadas. Ver <http://www.inperu.pe>

## Bibliografía

- AGUIRRE, Carlos. Krugman, Porter y Competitividad: A Propósito de la Visita de Paul Krugman al Perú. En: ConexiónEsan.com ([www.esan.edu.pe/krugman](http://www.esan.edu.pe/krugman)).
- ALONSO, Iván. ¿Para qué un Plan Industrial?. En <http://elcomercio.pe/opinion/mirada-de-fondo/que-plan-industrial-ivan-alonso-noticia-1731344>
- Asociación de Bancos del Perú. La Inversión Extranjera Directa, Factor de Crecimiento Económico Peruano. Revista ASBANC Semanal No. 7, Año 3, 26 de junio de 2013. En: [http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%BA73\\_2013062603123280.pdf](http://www.asbanc.pe/ContenidoFileServer/ASBANC%20SEMANAL%20N%C2%BA73_2013062603123280.pdf)
- Banco Mundial. Doing Business 2014: Entendiendo las regulaciones para las pequeñas y medianas empresas. En: <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/peru/>
- CARRANZA, Luis. Gorila Invisible. En: <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/gorila-invisible-luis-carranza-noticia-1732124>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013. En: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/52979/P52979.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
  - Balance Económico Actualizado 2012, abril 2013. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/49713/Balanceeconomicoactualizado2012.pdf>
  - Informe Panorama Social 2013. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013DocInf.pdf>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC). Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación: Crear para Crecer. Perú, mayo 2014.
- DE LA TORRE, Augusto. Evitando la Maldición de los Recursos Naturales. Boletín Informativo Techint 336, setiembre-diciembre 2011.
- El Comercio. En: <http://elcomercio.pe/economia/peru/aprovecha-peru-17-tlc-que-tiene-mejorar-sus-exportaciones-noticia-1655019>
- ESCALANTE, Julio. ¿Qué tipo de incentivos requiere la industria peruana para despegar? En: <http://elcomercio.pe/economia/peru/que-tipo-incentivos-requiere-industria-peruana-despegar-noticia-1598131>
- Foro Económico Mundial. Informe de Competitividad Global 2013. En: [http://www.cdi.org.pe/IGC\\_2013\\_2014.htm](http://www.cdi.org.pe/IGC_2013_2014.htm)
- GARCIA-VEGA, Emilio. Competitividad en el Perú: Diagnóstico, Sectores a Priorizar y Lineamientos a seguir para el Periodo 2011-2016. En: Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad (GCG). Universidad de Georgetown, EEUU, vol. 5, num. 1, enero-abril 2011.
- GHEZZI, Piero, La Oportunidad de Diversificación Productiva. En: <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/oportunidad-diversificacion-productiva-piero-ghezzi-noticia-170155>
- GHEZZI, Piero y José GALLARDO. ¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento en el largo plazo. Lima. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2013
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática del Perú (INEI). Informe Técnico "Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2013". En: [http://www.inei.gob.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informetecnico.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico.pdf)

## Plan nacional de diversificación productiva del Perú: balance y perspectivas

- Ministerio de Comercio Exterior y de Turismo. Acuerdos Comerciales del Perú. En: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=27)
- Ministerio de la Producción. Plan Nacional de Diversificación Productiva. Perú, mayo 2014.
- NEYRA, Gonzalo. Propuestas para la Política Nacional de Desarrollo Regional. Economía y Sociedad 77, Universidad Católica de Santa María y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Arequipa, Perú, marzo 2011.
- NIESEN, Cecilia. ¿Qué Necesita el Perú para Convertirse en una Economía Industrial?. En: <http://elcomercio.pe/economia/peru/que-necesita-peru-convertirse-economia-industria-f-noticia-1670636>
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Casos Concluidos de Conflictividad Social. En: <http://onds.pcm.gob.pe/casos-concluido/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Informe sobre el Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013. En: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_232760.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_232760.pdf)
- Organización Mundial del Comercio (OMC). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. Perú. Revisión. WT/TPR/S/289/Rev.1, 7 de febrero de 2014.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Informe sobre el Desarrollo Industrial 2013. La Creación Sostenida de Empleo: El Rol de la Industria Manufacturera y el Cambio Estructural, 2013.
- PANCORVO, Jorge. Plan Nacional de Diversificación Productiva: ¿frío, tibio o caliente.....? En: <http://www.pad.edu/2014/06/13/plan-nacional-diversificacion-productiva-frio-tibio-o-caliente/>
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En: <http://www.pcm.gob.pe/reformas/>
- PROINVERSION - Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Perú. En: <http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=0&jer=5652&sec=1>
- Radio Programas del Perú. En: [http://www.rpp.com.pe/2013-11-06-ccl-afirma-que-tlc-no-son-aprovechados-y-promperu-los-defiende-noticia\\_645619.html](http://www.rpp.com.pe/2013-11-06-ccl-afirma-que-tlc-no-son-aprovechados-y-promperu-los-defiende-noticia_645619.html)
- ROCA, Santiago. "Perú: Políticas para Cerrar la Brecha de la Balanza de Conocimientos". En: Journal of Economics, Finance and Administrative Science, Junio 2011, Vol. 16 No. 30.
- RODRIK, Dani. Industrial policy for the twenty-first century. HKS working paper 04-047. Cambridge. 2004.
- ROMERO, Alfonso; Jorge INCHE y César CÁCERES. La Industria Sostenible en el Perú: Reto para el Desarrollo Nacional. Revista del Instituto de Investigación de la Facultad de Ingeniería Industrial, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Lima, Perú, 2002.
- ROMERO, Manuel. La Diversificación Productiva en Debate. Boletín Económico Virtual. Colegio de Economistas de Lima. Año 1 No. 42, Lima, Perú, 2014. En: <http://www.cel.org.pe/portalccl/images/Pdf2014/BOLETIN-CEL-26-05-14.pdf>
- SANTA MARIA, Hugo. El Aterrizaje de la Diversificación Productiva. En: <http://www.apoyo.com/el-aterrizaje-de-la-diversificacion-productiva-2/>
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Revista Tributemos. En: [http://www.sunat.gob.pe/institucional/publicaciones/revista\\_tributemos/tribut121/actualidad\\_3.htm](http://www.sunat.gob.pe/institucional/publicaciones/revista_tributemos/tribut121/actualidad_3.htm)
- TAVARA, José I. Política Industrial y Desarrollo en el Perú. Opciones de Política Económica en el Perú: 2011-2015. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, Perú, 2010.

# El Inca Garcilaso de la Vega y la fundación espiritual del Perú\*

## Zósimo Roberto Morillo Herrada

Ministro en el Servicio Diplomático. Cónsul General en Shanghai. Magíster summa cum laude en Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú. Premio "Asociación de Funcionarios de la República" y premio "Luis Alvarado Garrido de Derecho Internacional. Doctoral en Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Administración Internacional en La Sorbona, París; Magíster en Derecho Internacional en la Universidad de Nancy, Francia y Magíster en Derecho Europeo y de las migraciones por la Universidad Tor Vergata de Roma.

Al Perú, luz, sueño, patria y esperanza.

## Introducción

**E**n un célebre ensayo sobre Kafka<sup>1</sup>, Jorge Luis Borges postulaba que cada escritor crea a sus precursores, en una fórmula que de alguna manera ya había sido enunciada por Malraux cuando llegó a afirmar que toda gran obra de arte modifica a sus predecesores. Esta verdad propia de la teoría literaria, que refuta el concepto del precursor como un precedente fijo e inmutable dentro de una única línea de autores o de eventos, por cierto es también válida, y con mayor razón, en los estudios historiográficos. Cada personaje de la historia es revaluado constantemente y reubicado dentro de una nueva línea de eventos, en función del intérprete que realiza la lectura del hecho histórico. La Historia es reescrita siempre, no porque el pasado cambie sino porque la perspectiva de comprensión del futuro ha variado. Esta, por cierto, es una regla hermenéutica general de la que no escapa el Inca Garcilaso de la Vega, cronista de la historia de América, que con el paso de los siglos ha creado sus propios precursores y a su vez se ha constituido en precursor, él mismo, de una nueva comprensión de la historia del Perú.

\* El presente ensayo se basa en dos conferencias del autor, sobre la vida y obra del Inca Garcilaso, realizadas en la Universidad de Nanjing y en el Instituto Catalán de Shanghai, República Popular China, en el marco de la conmemoración del 400 aniversario de la muerte de William Shakespeare, Miguel de Cervantes Saavedra y el Inca Garcilaso de la Vega.

La obra y figura del Inca Garcilaso han suscitado numerosos estudios y ponencias, especialmente este año en el que se conmemora el cuatrocientos aniversario de su muerte, que por esas cosas que tiene el destino, coincidió con la de William Shakespeare y Miguel de Cervantes Saavedra. No han faltado eventos conmemorativos en muchos lugares del mundo, como en Shanghai, donde se organizaron unas charlas sobre dichos escritores y fui invitado a participar, conjuntamente con el Dr. Rafael Martín Rodríguez, Profesor de la Universidad Alcalá de Henares, quien expuso sobre Cervantes; y el Dr. Steve Jacobi, Director de Cultura del Wellington College, quien habló de Shakespeare.

En lo que a mí respecta, hablé por cierto del Inca Garcilaso y mi intervención se centró en resaltar tres ideas fundamentales en la vida y obra del gran escritor peruano, que a mi juicio, convertían su legado histórico, en uno de carácter excepcional. Señalé, en primer lugar, su gran talento narrador como cronista del esplendor del Imperio de los incas y de la conquista del Perú, bajo la perspectiva nueva e integradora del mestizo biológico y espiritual que era. En segundo lugar, su aporte precursor de elementos ficcionales en lo que vendría a ser conocido siglos después como el Realismo mágico en la literatura latinoamericana y en tercer lugar, los elementos humanistas de su obra, que han prefigurado de alguna manera una visión universal de la condición humana.

Lo interesante y curioso de resaltar es que al término de dicha ponencia en Shanghai<sup>2</sup>, ocurrió algo inesperado, que de alguna manera, me dio la idea de continuar hablando sobre el Inca Garcilaso, esta vez, desde la perspectiva histórica de la construcción de la nación peruana. Pues bien, resulta que al término de la rueda de preguntas a los expositores, se me aproximó la presentadora del evento, una simpatiquísima chica del Instituto Catalán en Shanghai, quien me dijo haber apreciado mucho la charla, especialmente en lo que se refería a los elementos ficcionales de los relatos históricos del Inca Garcilaso, que de algún modo hacían de él un precursor del espíritu del boom literario latinoamericano y del Realismo Mágico, siglos después de su muerte.

Yo había señalado de manera específica, citando unos trabajos de la Dra. Rolena Adorno de la Universidad de Yale<sup>3</sup>, a Guancane, la ciudad imaginaria que menciona el Inca Garcilaso de la Vega en el relato de la "Florida del Inca", en la línea de las geniales invenciones de Juan Rulfo, cuando en Pedro Páramo, describe la ciudad espectral de Comala; y de Gabriel García Márquez, y su célebre Macondo, donde transcurre de manera cíclica la vida de la familia de don Aureliano Buendía. Asimismo, le hice referencia, a unas inexistentes capitulaciones o pactos entre indígenas y españoles, que se encuentran presentes en los *Comentarios*

*reales*, como otro ejemplo de ficción y realidad entrelazados en el relato creador del Inca Garcilaso.

La simpática presentadora, quien era además estudiante de Dramaturgia, me dijo que le parecía fascinante esta anticipación en el tiempo del Inca Garcilaso a la magia imaginativa y creadora de nuestros grandes escritores contemporáneos como Mario Vargas Llosa, Rulfo o García Márquez y que ello, por sí solo, a su entender, le valía merecidamente, un lugar en la antología de la literatura hispanoamericana. Coincidió con ella, pero me permití agregar, que mucho más importante que todo ello, era en realidad, una creación suya, suprema, en verdad, de la cual, muchos no eran conscientes, y que se refería a la creación misma de la idea del Perú, su Patria, porque el Inca Garcilaso de la Vega, y esa es la tesis central del presente ensayo, no solo fue un gran cronista de la historia de América y un literato excepcional, sino que sobre todo, y ese es su mayor legado, puede ser considerado el fundador espiritual del Perú.

Por ello, esta ponencia, que de alguna manera es una continuación de la charla de Shanghai, lleva por título "El Inca Garcilaso de la Vega y la fundación espiritual del Perú", haciendo referencia a un tema que no solo es central en el análisis historiográfico de la literatura virreinal sino también en el marco de una discusión más vasta y actual, sobre los orígenes de la nación peruana y la formación de la identidad histórica del Perú.

## **1. Semblanza histórica del Inca Garcilaso de la Vega**

### ***1.1. Aspectos esenciales de la obra del Inca Garcilaso***

¿Quién era el Inca Garcilaso de la Vega y por qué su palabra y pensamiento son tan importantes en un tema, que normalmente solo se retrotrae históricamente hasta la época de los ideólogos y precursores de la Revolución americana a fines del siglo XVII e inicios del siglo XVIII? ¿Por qué el Inca Garcilaso de la Vega, un escritor del Renacimiento, que vivió a inicios del siglo XVII y que nació incluso antes de la existencia del Virreinato del Perú, tiene una voz que decir sobre el origen del Perú?

Pues las razones son múltiples, pero pueden resumirse en tres argumentos importantes, que a mi juicio, justifican analizar su obra en torno a la idea del Perú y considerarlo como uno de sus fundadores espirituales. En primer lugar, porque hizo una amplia exposición so-

bre el origen o etimología del vocablo "Perú", en contraposición a otras hipótesis de la época. En segundo lugar, porque al esbozar un proyecto de relativa autonomía política para el Perú, fundó la idea de la patria peruana, constituyéndose en un elemento precursor de los prolegómenos ideológicos de la revolución americana, y finalmente, porque en su noción del Perú, se encuentra presente una visión providencialista y humanista, que anticipa de alguna manera, las grandes utopías políticas y sociales de América Latina.

Pero antes de pasar a desarrollar estas tres ideas fuerza que acabo de mencionar, permítanme aquí hacer una breve semblanza de este gran escritor, por ser indispensable para entender su genio y figura. Bautizado como Gómez Suárez de Figueroa, el nombre de uno de sus abuelos, el Inca Garcilaso de la Vega nació en el Cusco, en el actual Perú, el 12 de abril de 1539, en una época en que dicho territorio formaba parte del Imperio español en América. Fue hijo del conquistador extremeño, Capitán Sebastián Garcilaso de la Vega, de noble linaje, emparentado con grandes escritores como Jorge Manrique o el poeta toledano Garcilaso de la Vega, y de la palla o princesa Inca Chimpu Ocello, bautizada como Isabel, sobrina del inca Huayna Capac.

El Inca Garcilaso, educado en la lengua materna de los incas, el quechua, lo fue asimismo en castellano, recibiendo una esmerada educación tanto en la cultura andina como en la europea. Juan de Cuéllar, canónigo de la catedral del Cusco, sería su maestro en los cursos de latín, impartido a los niños y jóvenes criollos, mestizos e indios, descendientes de la familia imperial de los incas<sup>4</sup>. Gracias a esa intensa doble experiencia cultural, en el alma del joven mestizo llegaron a convivir las glorias y penurias de dos grandes imperios: las del extinto imperio de los Incas y las del imperio de Carlos V.

La exposición del joven mestizo a dos idiomas es un tema de implicancias no solo culturales sino también cognitivas, tal como se puede apreciar en los estudios de lingüística sociocultural y de "distribución lingüística", perspectiva, según la cual, el idioma es visto como un fenómeno en el que se pone énfasis en el comportamiento humano.<sup>5</sup>

A inicios de 1560, luego de la muerte de su padre, el Inca Garcilaso emprenderá viaje a España, dirigiéndose a Montilla, en las vecindades de Córdoba, con el objeto de visitar a su tío Alonso de Vargas, hogar donde permaneció alrededor de treinta años. Al finalizar el año 1561 se dirige a Madrid buscando el reconocimiento oficial del Consejo de Indias, por los servicios prestados por su padre a la Corona en América. Su petición, sin embargo, fue rechazada. En 1568, participará como oficial del

ejército español, en la lucha contra la rebelión de los moriscos de las Alpujarras de Granada. Posteriormente, retirado del mundo de las armas y dedicado de lleno al estudio de las humanidades, entablaría una estrecha relación con los círculos humanistas y jesuitas españoles, que dejarían una impronta en su obra. En 1590 apareció su traducción de los “Diálogos de amor” del poeta y filósofo judío León Hebreo, “cebado de la dulzura y suavidad de su filosofía”<sup>6</sup>, presentándose allí por primera vez como “Inca Garcilaso de la Vega, natural de la gran ciudad del Cuzco, cabeza de los reinos y provincias del Perú”.

En la “Genealogía de Garci Pérez de Vargas, de quien el inca Garcilaso se reclamaba pariente, fechada en Córdoba en 1596, confirmará que su madre, doña Isabel Palla Chimpu Ocllo fue hija de Hualpa Túpac Inca, hijo legítimo de Túpac Inca Yupanqui<sup>7</sup>.

En 1605, el mismo año en que se difunde la primera parte del *Quijote* de Cervantes, se va a imprimir en Lisboa la *Florida del Inca*, un híbrido literario-histórico sobre la expedición de Hernando de Soto a la región de Norteamérica, construida en base a los informes que le transmitió Gonzalo Silvestre cuando residió en las Posadas cerca de Córdoba. La decisión del Inca Garcilaso de publicar en Lisboa, en opinión de algunos estudiosos, se debió a la búsqueda de algún tipo de mecenazgo en Portugal así como a la censura que sufriera su traducción de los “*Diálogos de amor*” por parte del Santo Oficio.<sup>8</sup>

En 1609, igualmente en Lisboa, va a publicar la primera parte de los *Comentarios reales de los incas*, la obra que lo hizo célebre, referida al imperio de los Incas, mientras que la segunda parte, impresa póstumamente en Córdoba en 1617, bajo el título de “Historia General del Perú”, se ocupaba de la conquista y de las guerras civiles en el Perú. En todos estos textos, a mitad de camino entre la historia y la literatura, el Inca Garcilaso mostrará sus dotes de extraordinario cronista y narrador que le han valido ser considerado entre los más grandes exponentes del “Siglo de oro español”.

## ***1.2. El Siglo de Oro y el pensamiento medieval y renacentista en el Inca Garcilaso***

No es el momento aquí para entrar en un debate conceptual con relación a las diversas teorías de la historia literaria y su relación con el período de apogeo cultural conocido como el “Siglo de Oro” español. Baste con señalar que para la historiografía contemporánea, éste se extiende desde la publicación de la *Gramática Castellana* de Nebrija hasta la muerte de Calderón de la Barca en 1681, con la inclusión de

dos grandes períodos: el Renacimiento, en el Siglo XVI, y el Barroco, en el Siglo XVII. Es un período muy rico en producción literaria, que conviene analizar aquí, aunque sea brevemente, porque fue en dicho contexto histórico en el que escribió el Inca Garcilaso, constituyéndose además en uno de sus mayores exponentes, a decir de Mario Vargas Llosa.

En el “Siglo de Oro”, España brilló en todos los campos del arte y las letras, la música y la arquitectura, y lo hizo iluminando todo el mundo occidental. Baste citar, de los numerosos autores extraordinarios que produjo la época, a Juan Boscán, Diego Hurtado de Mendoza y Garcilaso de la Vega, pariente, por cierto, del Inca Garcilaso, grandes poetas, maestros en el uso del verso endecasílabo; a Lope de Vega, el “fénix de los ingenios”, Tirso de Molina, y claro está, Miguel de Cervantes Saavedra, el inmortal autor del *Quijote*.

En la prosa de ficción, dentro de la cual, ubicaré, por ser un híbrido histórico-literario a la “Florida del Inca”, se puede también citar como obras relevantes de la época, *El Buscón* de Quevedo, y en el género pastoril, la *Arcadia* de Lope, y obras de Villegas, Núñez de Reinoso, Pérez de Hita, entre otros.

En 1605, el año de publicación de “La Florida del Inca”, España, bajo el reinado de Felipe III, vivía, sin embargo, una etapa de grave depresión económica, por la reducción del oro proveniente de las Indias, si bien, en el plano de la política exterior, se había suscrito, un año antes, un tratado de paz con Inglaterra, publicado el 21 de noviembre de 1604 y ratificado en 1605 en Valladolid.<sup>9</sup> Ha sido profusamente documentado que durante su permanencia en España, el Inca Garcilaso mantuvo una estrecha relación con los jesuitas andaluces, bosquejada por Riva Agüero y abundantemente documentada por Jose de la Torre y del Cerro.<sup>10</sup>

Mercedes Serna ha estudiado la influencia del pensamiento medieval y renacentista en el Inca Garcilaso, coincidiendo con la mayoría de estudiosos, en que las ideas deterministas y providencialistas, provenientes de San Agustín, dejaron una profunda huella en el escritor peruano. Es interesante rescatar aquí, tal como puntualiza la Profesora Serna, que la idea de la prefiguración, según la cual, Huayna Capac intuye el cristianismo, se encuentra también presente en Guamán Poma de Ayala, quien creía que los indígenas fueron evangelizados mucho antes de la presencia europea en América.<sup>11</sup> En cuanto a la influencia de la cultura renacentista en el Inca, éste, habría sido en el mismo sentido que un Ambrosio de Morales en la historiografía o un Bernardo Alderete en la

lingüística, es decir, buscar recuperar el mundo antiguo, y en el caso específico del Inca Garcilaso, el imperio inca.<sup>12</sup>

### ***1.3. El Inca Garcilaso y el debate sobre el origen del nombre del Perú***

Hecha esta breve semblanza del gran cronista cusqueño, y en cuanto al primer argumento, referido a la posición del Inca Garcilaso sobre el origen del Perú como expresión lingüística, debe señalarse que en su principal obra: *Los comentarios reales de los incas*, nuestro autor analiza el origen del nombre del Perú, en contraposición a otras hipótesis que los cronistas españoles venían barajando en la época.

No era por cierto, la primera vez que el Inca había hecho referencia al Perú. Ya en su primera obra, la traducción de los *Diálogos de amor* del filósofo y humanista judío León Hebreo, publicada en Madrid, en 1590, el Inca había utilizado la expresión "Pirú". Sin embargo, en las misivas que dirige al licenciado Juan Fernández Franco, del 20 de mayo de 1593, emplea ya "Perú"; como la forma lingüística que conservará de allí en adelante, en armonía con la tradición de otros grandes cronistas de la época, como Pedro Cieza de León, Agustín de Zárate, Francisco López de Gómara y del Padre Fray Jerónimo Román, quienes denominaron al gran país del oro y la leyenda: "Perú" y no "Pirú".

El Inca Garcilaso expone su versión del origen del nombre del Perú en el Capítulo IV de la Primera Parte de los *Comentarios reales*, mediante un relato interesante, salpicado de matices históricos y semióticos, que tiene como personajes a los tripulantes de un navío de la expedición de Vasco Núñez de Balboa, que se aventuró a avanzar hacia el sur desde las costas de Panamá. Vale la pena recordar en detalle este relato, para lo cual dejaremos al propio Inca Garcilaso en uso de la palabra, para que nos cuente él mismo, este episodio, ocurrido entre indios y españoles, que data de inicios del siglo XVI, y que es un vivo testimonio del encuentro de dos mundos:

"Pues hemos de tratar del Perú, será bien digamos aquí como se dedujo este nombre no teniéndolo los indios en su lenguaje. Para lo cual es de saber que habiendo descubierto la mar del Sur Vasco Núñez de Balboa, caballero natural de Jerez de Badajoz... tuvo este caballero cuidado de descubrir y saber qué tierra era y cómo se llamaba la que corre de Panamá adelante hacia el Sur. Para este efecto hizo 3 o 4 navíos, los cuales, mientras él aderezaba las cosas necesarias para su descubrimiento y conquista, enviaba cada uno de por sí en diversos tiempos del año a descubrir aquella costa. Los navíos, habiendo hecho

## El Inca Garcilaso de la Vega y la fundación espiritual del Perú

las diligencias que podían, volvían con la relación de muchas tierras que hay por aquella ribera. Un navío de estos subió más que los otros y pasó la línea equinoccial a la parte del Sur. Y cerca de ella, navegando costa a costa –como se navegaba entonces por aquel viaje– vio un indio que a la boca de un río de muchos que por aquella tierra entran en la mar, estaba pescando. Los españoles del navío, con todo el recato posible, echaron en tierra, lejos de donde el indio estaba, 4 españoles, grandes corredores y nadadores para que no se fuese por tierra ni por agua. Hecha esta diligencia pasaron con el navío por delante del indio, para que pusiese los ojos en él y se descuidase de la celada que le dejaban armada. El indio, viendo en la mar una cosa tan extraña, nunca jamás vista en aquella costa- como era navegar un navío a todas velas, se admiró grandemente.. y ... se enajenó en este pensamiento..así lo llevaron al navío con mucha fiesta y regocijo de todos ellos. Los españoles, habiéndole acariciado para que perdiese el miedo que de verlos con barbas y en diferente traje que el suyo había cobrado, le preguntaron por señas y por palabras que tierra era aquella y cómo se llamaba. El indio ...respondió...si me preguntan cómo me llamo, yo me digo Berú: y si ustedes me preguntan dónde he estado, pues digo que estaba en el río, porque es de saber –continúa Garcilaso– que el nombre Pelú en el lenguaje de aquella provincia es nombre apelativo y significa “río” en común.. Los cristianos entendieron conforme a su deseo, imaginando que el indio les había entendido y respondido a propósito, como si él y ellos hubieran hablado en castellano, y desde aquel tiempo, que fue el año de 1515 o 1516, llamaron “Perú” a aquel riquísimo y gran imperio, corrompiendo ambos nombres, como corrompen los españoles casi todos los vocablos que toman del lenguaje de los indios de aquella tierra..Y como aquel paraje donde esto sucedió acertase a ser término de la tierra que los reyes incas tenían por aquella parte conquistada y sujeta a su imperio, llamaron después Perú a todo lo que hay desde allí”.<sup>13</sup>

Como se puede apreciar, en la versión del Inca Garcilaso de la Vega, el origen del nombre del Perú aparece pues, ya sea en el nombre de un indígena o en la designación de un río, que según el geógrafo Cosme Bueno, no sería otro que el río Virú, al sur de Trujillo, en el Perú. Esta hipótesis, por cierto, no era la única existente en la época del Inca, ya que también se había postulado que el nombre del Perú provenía de una deformación de la expresión Ophir, la legendaria tierra, fuente del oro del rey Salomón.

Esta fascinante hipótesis, de la cual tenía conocimiento el Inca Garcilaso, fue planteada en 1571 por Benito Arias Montano, gran Orientalista y teólogo, conocido como el “Jerónimo español”, por su sapiencia exegética, en ocasión de su contribución a la edición políglota de la Biblia, dirigida por él, en el marco de una comisión de expertos, convocada por Felipe II.

La referida Biblia políglota o Biblia Regia de Amberes, denominada así por el lugar de su publicación, constaba de ocho tomos. En la estructura de la obra, los cuatro primeros tomos estaban dedicados al Antiguo Testamento, el quinto, al Nuevo Testamento, mientras que los tres restantes constituían lo que Arias Montano denominó *Apparatus*, con conocimientos complementarios. De estos, el tomo octavo, el más exhaustivo del *Apparatus*, constaba de once tratados de contenido arqueológico, geográfico y filológico.

Es allí donde el gran renacentista español plantea que Ophir, el lejano país de riqueza aurífera mencionado en el Primer Libro de Reyes era el “Parva’im” o región de procedencia del oro y piedras preciosas del Templo de Salomón, según la Segunda Crónica del Antiguo Testamento (2 Crónicas, 3, 6), y que ambos, no eran sino otra denominación del Perú. Todo ello, además, se encontraba ilustrado en un mapa etnográfico, incluido en la Biblia políglota, en el que se puede apreciar los supuestos destinos geográficos de los descendientes de Noé, entre los que se observa el estrecho de Behring, conocido en el Renacimiento como Estrecho de Anián<sup>14</sup>, como punto de tránsito de la migración israelita hacia América.

¿Migraciones procedentes de Israel en América, antes de la llegada de Cristóbal Colón? Pues, otros escritores contemporáneos del Inca Garcilaso, compartían, al menos en ese punto, la idea de Arias Montano. Podemos citar, por ejemplo, a Menasseh Ben Israel, filósofo judío, nacido en Lisboa, quien en 1560, sugirió que migrantes provenientes de las diez tribus de Israel habían poblado el Perú y en general las Indias Occidentales<sup>15</sup>. Ben Israel, sin embargo, discrepaba de Arias Montano en identificar al Perú con Ophir, al que ubicaba más bien en una región que en la antigüedad era conocida como “*terra aurea*”.

La hipótesis que identificaba Ophir con el Perú, no fue mayoritariamente aceptada en la época de Garcilaso, incluyéndolo a él mismo. Sin embargo, fue revivida en el siglo XX por Gene Savoy, un explorador estadounidense, que aseguró haber descubierto en la amazonía peruana, en Chachapoyas, unas tablas de piedra, con jeroglíficos fenicios y semíticos, entre los que se encontraría uno idéntico a los utilizados por los buques del rey Salomón en sus viajes a Ophir, la tierra fabulosa del oro.

En dicha zona, tal como narra el Inca Garcilaso en el Capítulo II del Libro VIII de los Comentarios reales, el Inca Tupac Yupanqui sometió a los aborígenes tras una cruenta lucha, quienes posteriormente se volvieron a rebelar con Huayna Capac, quien se impuso, con gran clemen-

cia.<sup>16</sup> Es de destacar que en 1567, siguiendo la leyenda, una expedición española al mando de Alvaro de Mendaña partió del Callao con dos naves, en busca de las minas del rey Salomón.<sup>17</sup>

Esta etimología fabulosa del nombre del Perú, que da cuenta del encuentro de dos mundos, es interesante por las novedades, no solo lingüísticas sino también culturales, que se perciben entre europeos y americanos, quienes intentaban descifrar y comprender a sus interlocutores con las categorías mentales propias de su cosmovisión o "*Weltanschauung*". En el caso específico del relato de Garcilaso, estas novedades culturales, aparecen por ejemplo en la sorpresa del indígena *Beru*, ante las dimensiones y aspecto del navío español, si bien, como se conoce por los relatos de Juan de Betanzos y del Cápac Ayllu, un documento confeccionado en 1569 por cronistas indígenas, los incas habían logrado ya, desde Túpac Yupanqui, aventurarse en expediciones marítimas hacia la Polinesia, en navíos de mediana envergadura.

Se trata ciertamente de un relato que da cuenta de las dificultades de la comunicación intercultural, tan frecuente en los viajes de exploración europeos de los siglos XVI, XVII y XVIII. Nos recuerda, entre tantos ejemplos, las anotaciones en los diarios de Sir Joseph Banks y el Capitán James Cook, durante la travesía del HMS *Endeavour*, en su búsqueda de la utópica "*Terra Australis Incognita*"<sup>18</sup>; o la experiencia vivida por Marco Polo, cuando confunde al rinoceronte de Sumatra con el mitológico unicornio, y desde luego, también, por cierto, muchas crónicas de los conquistadores españoles en América, como aquella en la que aparece una graciosa descripción de Juan Polo de Ondegardo y Zarate, para quien las llamas y alpacas eran nada menos que "ovejas gigantes".

Debe recordarse también aquí la propuesta de Raúl Porras Barrenechea, insigne diplomático e historiador peruano, quien a mediados del siglo XX, postuló que el origen del nombre del Perú provenía de la alteración del nombre del cacique de una tribu panameña, vecina del Golfo de San Miguel, que luego se plasmó en la Capitulación de Toledo como "Provincia del Perú".<sup>19</sup>

Según Porras, la expresión "Perú" no aparece en ningún documento escrito hasta 1527, pero sí con frecuencia en la cartografía de la época, como en las denominadas "Cartas planas"<sup>20</sup> de Martín Cortés, de mediados del siglo XVI, y por cierto en mapas posteriores, como el del Nuevo Mundo, publicado en el "Arte de navegar" de Pedro de Medina, en Valladolid en 1545, y en otros de impresión posterior.

Es de destacar que en el mapa de Mateo Ricci, de 1602, el primero con caracteres chinos, aparece por primera vez América y en el caso de Sudamérica, si bien no aparece el nombre del Perú, aparecen Huanca-velica y Potosí<sup>21</sup>. Sin embargo, en el mapa del mundo confeccionado por Giulio Aleni en 1620, con caracteres chinos, “Wanguo quantu”, aparece el nombre del Perú, expresado con dos caracteres chinos, que son distintos de los que se utilizan actualmente para expresar el nombre del Perú. En el referido mapa chino, el primer carácter del nombre atribuido en chino al Perú tiene dos pronunciaciones en el sistema de romanización pinyin: “bó”, “bèi” y tiene dos significados: el primero, el verbo “cambiar” (de color o apariencia); y el segundo, el sustantivo “cometa” (astro). El segundo carácter del nombre atribuido en chino al Perú tiene también dos pronunciaciones en el sistema de romanización pinyin: “lù” y “lòu” y tiene igualmente varios significados. Citaremos solo algunos: el sustantivo “rocío” y el verbo “aparecer”. Por lo tanto, entre otras combinaciones posibles, el nombre del Perú aparece en el mapa chino de Giulio Aleni en 1620 con las dos siguientes pronunciaciones posibles: “bólù” o “bèilù”.<sup>22</sup> Para Gavin Menzies, el hecho que en chino se utilice dicha expresión, referida al Perú, país cuya costa es casi desértica, con poca lluvia o rocío, sería una de tantas pruebas de que hubo contacto entre China y la América precolombina.<sup>23</sup>

Sin embargo, se podría decir, que a pesar de la discrepancia de fondo, Porras de alguna manera coincidía con el Inca Garcilaso, en el sentido que veía en el nombre del Perú, no una palabra completamente quechua o europea, sino más bien, debido a su alteración lingüística y cultural, un nombre mestizo, "de fonética enfática, que lleva una entraña india, invadida por la sonoridad castellana".

#### ***1.4. Inca Garcilaso, patria peruana y proyecto político de autonomía Inca***

La segunda razón por la cual, el Inca Garcilaso debe ser estudiado en torno a la idea del Perú, reside en que al esbozar un proyecto de relativa autonomía política para el Perú, fundó la idea de la patria peruana, constituyéndose en un elemento precursor de los prolegómenos ideológicos de la revolución americana.

Dicho proyecto político, que según la Dra. Mercedes Serna, nació de la estrecha relación intelectual entre el Inca y la Compañía de Jesús, habría tenido dos objetivos fundamentales: restituir el poder de los reyes incas del Perú y acatar la doctrina cristiana en el marco de la evangelización española. Para fundamentar dicha idea, el Inca Garcilaso, buscó, por una parte, demostrar en los Comentarios reales que los incas

eran sabios políticamente, al punto de poder gobernarse mediante sus leyes naturales, mientras que por otra parte, en la *Historia General del Perú*, intentó conciliar la armonización del Imperio Inca con el Cristianismo, tal como habría presentado el Inca Huayna Cápac en su lecho de muerte.

Para sustentar su propuesta política, el Inca Garcilaso hizo referencia a unos pactos o capitulaciones de paz y amistad entre indios y españoles, supuestamente celebrados entre Francisco de Chaves, compañero de Francisco Pizarro en la conquista del Perú, y Tito Atauchi, hermano de Atahualpa, en 1532<sup>24</sup>. En dichos pactos se habría acordado un régimen de armonía social y política entre indios y españoles, reconociendo la autoridad de Manco Inca, como sucesor legítimo de los incas, en el marco de la evangelización. Debe anotarse, sin embargo, que si bien estos pactos o capitulaciones aparecen tanto en las crónicas del Inca Garcilaso, como en los relatos de Acosta y Blas Valera, su existencia no ha podido ser validada por historiadores de la talla de Raúl Porras Barrenechea y Mercedes Serna, debido a la ausencia de mayores fuentes documentales.

El supuesto equilibrio y armonía social establecido en estos pactos, que añoraba el Inca Garcilaso, habría desaparecido con la introducción de las denominadas "Leyes Nuevas" en 1542, que buscaron abolir la institución de la Encomienda y que explican algunas de las disensiones del Inca Garcilaso con Bartolomé de las Casas, a pesar de compartir ambos, una filosofía humanista universal.

Aquí debemos precisar que la situación de abuso de los indios durante la conquista, fue denunciada prácticamente de forma unánime por muchos religiosos y cronistas del Perú. Sin embargo, había opiniones matizadas en torno al tema de las Encomiendas, asunto en el cual, el Inca Garcilaso, si bien discrepaba de su simple erradicación como solución al problema, estaba de acuerdo en que, tal como lo establecían las Leyes Nuevas, se tasasen los tributos a ser pagados a los encomenderos.

Al respecto, es menester recordar el Debate de Valladolid de 1550 en el que Bartolomé de Las Casas, fundamentó la abolición de la encomienda en veinte argumentos, la misma que fue suprimida en las Leyes Nuevas de 1542, si bien el 20 de octubre de 1545, Carlos V dictó una Cédula que modificaba algunas de sus disposiciones. Lo interesante de rescatar aquí, es la tesis de Pérez de Tudela, según la cual lo que buscaban las Leyes Nuevas, más que la protección del indígena, era evitar cualquier intento de autonomía feudal de los encomenderos. En el caso del Inca Garcilaso y el supuesto pacto entre españoles e indígenas, se

trataba mas bien de un proyecto político, que según un análisis de Carlos Gálvez Peña, buscaba mantener la autonomía andina en una especie de protectorado misional ejercido simbólicamente por la Corona Española, con eventual participación de los jesuitas.<sup>25</sup> Dicho proyecto político, en todo caso, se frustró por la introducción de las Leyes Nuevas, que habría que entender a la luz de la política social y del espíritu de los jesuitas, del cual estaba imbuido el Inca.

En cuanto a la compatibilidad entre la religión incaica y el Cristianismo, debe señalarse, la equivalencia que el Inca Garcilaso hacía entre el Dios cristiano y Pachacámac. En el Capítulo 2 del Libro I de los Comentarios reales, Garcilaso señala lo siguiente: *“Además de adorar al sol por dios visible, a quien ofrecieron sacrificios e hicieron grandes fiestas, los reyes incas y sus amautas, que eran los filósofos, rastrearon con lumbre natural al verdadero sumo Dios y señor nuestro, que creó el cielo y la tierra, al cual llamaron Pachacámac.. Preguntado quien era el Pachacámac decían que era el que daba vida al universo y le sustentaba, pero que no le conocían porque no lo habían visto y que por eso no le hacían templos ni le hacían sacrificios, mas que lo adoraban en su corazón –esto es, mentalmente– y le tenían por dios no conocido”*.

Esta percepción de Pachacámac, como hacedor único del universo, se aprecia igualmente en el Capítulo X del Libro Noveno de los Comentarios Reales, que da cuenta de un interesante diálogo entre Huayna Capac y el Sumo Sacerdote, en el cual el soberano Inca, observando en dirección al sol, señaló lo siguiente: *“Pues yo te digo que este nuestro padre el sol debe de tener otro mayor señor y más poderoso que él, él cual le manda hacer este camino que cada día hace sin parar. Porque si él fuera el supremo señor una vez que otra dejara de caminar y descansara por su gusto, aunque no tuviera necesidad alguna”*. Para el Inca Garcilaso, ese supremo señor, del que hablaban los incas, conocido como Pachacámac, hacedor único del universo, no era otro que el Dios cristiano.<sup>26</sup>

### ***1.5. El Inca Garcilaso y la anticipación de las grandes utopías sociales en América Latina***

La tercera razón por la cual se debe estudiar al Inca Garcilaso en torno a la idea del Perú, es porque en su noción de patria, se encuentra presente una visión providencialista y humanista, que anticipa de alguna manera, las grandes utopías políticas y sociales de América Latina.

Toda utopía es un cuestionamiento del presente y la propuesta de una alternativa esperanzadora en el futuro. Partiendo de esta definición,

se puede plantear que el proyecto político del Inca Garcilaso, que consistía en un proyecto de autonomía política de los reyes incas, en un entorno político español idealizado, de justicia y con fervor cristiano, comportaba en el fondo una utopía política y social de identidad personal y nacional.

Esta utopía política y social del Inca Garcilaso está vinculada a la definición de la patria peruana y de la identidad nacional en un país, muy fragmentado social y étnicamente en la época del Virreinato y cuya problemática se va a extender en la historia, incluso más allá de la época de la revolución americana. Pero, ¿qué era la patria para el Inca Garcilaso y cómo se entronca su pensamiento con la ideología de la revolución americana independentista de fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX?. Pues la respuesta la encontramos de manera directa en la “Sociedad amantes del país”, conformada por jóvenes intelectuales peruanos, entre los que destacaron Hipólito Unánue, José Baquijano y Carrillo y José Rossi y Rubí, quienes bajo el influjo de la Ilustración, crearon el “Mercurio Peruano”, un periódico bisemanal que se publicó en Lima entre 1791 y 1795, y que tuvo amplia repercusión en la América hispana.

Será precisamente en la edición inaugural de dicho periódico, el 2 de enero de 1791, que aparecerá la “Idea General del Perú”, un artículo escrito fundamentalmente por Hipólito Unánue, en el que se revela el interés de la nueva generación de criollos, de dar a conocer el Perú, al que consideraban su patria, citándose expresamente al Inca Garcilaso entre “los primeros escritores, entre los nacionales, que trataron del Perú”. Habrá que esperar, sin embargo hasta 1799, el año de publicación de la “Carta a los españoles americanos”, de Juan Pablo Viscardo y Guzmán, para ver una clara y directa exhortación a los hispanoamericanos a independizarse de la Corona española. No en vano, el Tercer Congreso de Historia de América, realizado en Buenos Aires consideró al gran ideólogo arequipeño, “el primer precursor ideológico de la independencia americana”.

Volviendo al Inca Garcilaso, ya en el “Proemio al lector” de los *Comentarios Reales*, introduce el concepto de la patria peruana, como una “república (que) había antes de los españoles, así en los ritos de su vana religión como en el gobierno que en paz y en guerra sus Reyes tuvieron”. En dicha noción, va a integrar, como se aprecia en el Prólogo de la *Historia General del Perú*, a “los indios, mestizos y criollos de los reinos y provincias del grande y riquísimo imperio del Perú”, de quienes se considera “su hermano, compatriota y paisano”. Como se puede apreciar, para el Inca Garcilaso, el mestizaje no era solo biológico sino

sobre todo espiritual, ya que, en su concepción de compatriotas incluye también a los criollos, es decir, a los hijos de padre y madre españoles nacidos en el Perú. De esa manera, al identificar el Perú mestizo con la Patria, el Inca Garcilaso, de alguna manera, fundó espiritualmente el Perú, anticipándose en siglos a la gesta independentista.

Tal como anota Aurelio Miró Quesada en su clásico estudio sobre el tema, la peruanidad del Inca Garcilaso “no es fragmentaria ni excluyente, sino de integración y fusión”, observándose en todo instante en él “una concepción general del Perú y un deseo constante de lograr para su patria una respuesta de armonía y fusión en el futuro”,<sup>27</sup> sin perder de vista la patria grande de América, o las Indias, que él concebía como una unidad.

Ahora bien, esta concepción general del Perú, se da en el marco de una visión providencialista, humanista y utópica, propias de la cultura renacentista en la que vivió el Inca Garcilaso. En cuanto al providencialismo agustiniano del Inca, éste se constata en las etapas o edades por las cuales el veía que atravesaba la historia del Perú: el salvajismo idólatra de las etnias u horizontes culturales previos al Imperio de los incas; el protocristianismo de la religión inca, pues Pachacámac, el gran hacedor invisible sería la intuición del Dios cristiano, y finalmente el Evangelio. Es decir, la historia de la humanidad, y en este caso específico, del Perú, relegada al dominio de la revelación divina. Como en Cervantes, el providencialismo en el Inca Garcilaso provendrá del platonismo o neoplatonismo renacentista. En el Inca Garcilaso, esta impronta neoplatónica y humanista se evidencia en múltiples ocasiones, ya sea en los Comentarios reales, donde señala que no hay más que un mundo, o cuando en la “Florida del Inca”, exclama a través de uno de sus personajes: “No veis como el mundo es uno?”, pero también en la traducción de los “Diálogos de amor”, libro que aprecia enormemente, en el que Dios aparece buscando sin cesar la unidad de todos los elementos de su creación.

Ciertamente, no podemos caer en la tentación de extrapolaciones antropológicas entre el Perú del siglo XXI y el de la patria que imaginó el Inca Garcilaso con el retorno de unos reyes Incas cristianizados. El Perú de hoy, tanto en el plano sociopolítico y económico, como en el de las mentalidades<sup>28</sup>, ha evolucionado al punto de hacer del Estado de Derecho y de la democracia, sus baluartes y derrotero de acción. El Perú cuenta con una identidad histórica, que hunde sus raíces en cinco mil años de civilización, aunque ello, desde luego, no la haga inmune a la tentación de los caudillismos en la historia. En cualquier caso, es claro, que incluso los procesos sociales acompañados de un importante

carisma personal, se realizan sobre una nación mucho más consolidada que la que se puede observar en los orígenes de la república peruana.

El Perú, en el Inca Garcilaso, aparece ya como una nación, aunque se trate, por cierto, de una noción siempre difusa y sujeta a controversia. En sus términos más simples y simbólicos, se puede sostener, como Ernest Renan en su célebre conferencia de 1882 en La Sorbona, que una nación es un alma, un principio espiritual, conformado por un pasado común y la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa, o como el mismo Renan puntualizará en una primera carta al teólogo David Friedrich Strauss, una herencia configurada por la historia y la voluntad de los pueblos. Bajo esas premisas, es claro que el Perú existe hoy en día como una nación, que a pesar de los vaivenes de la historia, ha logrado forjar una identidad singular y una voz propia en el concierto de las naciones.

### **A manera de conclusión**

El Perú de hoy, a inicios del siglo XXI, es un país, que duda cabe, muy distinto del que vivió el Inca Garcilaso de la Vega. No solo en el terreno económico, político y social, sino también, en el plano de las mentalidades. Desde la sagrada ciudad Caral, en la costa peruana, contemporánea del antiguo Egipto, pasando por el vasto Imperio de los Incas, hasta llegar a la época republicana, el Perú ha ido consolidando su identidad como una nación pluricultural, a veces preñada de utopías inalcanzables pero siempre con esperanza.

La utopía del Inca Garcilaso que era la de una patria integrada, paradójicamente a lo largo de la historia, dio pie a múltiples utopías incabadas, como la utopía arcaica del indigenismo, que buscó perpetuar una sociedad cerrada y tribal. Para Vargas Llosa, "esta utopía indigenista, que se aprecia fundamentalmente en José María Arguedas, revelará un carácter profundamente occidental, pues sus orígenes se encuentran en la tradición utópica clásica y renacentista de la que se nutrió el Inca Garcilaso de la Vega".

Una lectura de mayor aliento histórico permite incluso, y es otra de las conclusiones de este ensayo, aventurar que la utopía del Inca Garcilaso, como las de los milenarismos andinos y europeos, ha servido de caldo de cultivo histórico a las grandes utopías sociales y políticas de América Latina, algunas de ellas, ya prácticamente realizadas, al menos en el plano de las organizaciones políticas, como en el caso de la integración de la América Latina. Una idea de unidad e integración,

que se aprecia también en la célebre Carta de Jamaica del libertador Simón Bolívar o en su convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá, convocada desde Lima por él en su condición de Jefe de Estado del Perú, y es que no lo debemos olvidar nunca, el Inca Garcilaso, se reclamaba no solo del Perú sino también de las Indias, es decir de América<sup>29</sup>.

Ese es pues el legado principal del Inca Garcilaso de la Vega, que rebasa largamente su condición de cronista y literato, pues contribuyó a fundar espiritualmente el Perú, su patria, en el contexto de la patria grande que es la América Latina, sin olvidar, por cierto que todos somos parte de un solo mundo y una sola gran familia humana.

## Notas

- 1 Borges, Jorge Luis: "Kafka y sus precursores". En "Otras inquisiciones". Buenos Aires. Sur. 1952.
- 2 La charla, en inglés, con subtítulos en español, se puede ver en el siguiente enlace de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=1tMrypYJTmQ>.
- 3 Adorno, Rolena: "De Guancane a Macondo. La Florida del Inca y los albores de la literatura latinoamericana". En "Franqueando fronteras. Garcilaso de la Vega y La Florida del Inca". Edición, introducción y cronología de Raquel Chang Rodríguez. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2006. P. 160.
- 4 Miro Quesada, Aurelio: "El Inca Garcilaso", en Inca Garcilaso de la Vega: "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015. Tomo III. P. 827.
- 5 Wibben Jensen, Thomas: "New perspectives on language, cognition and values", in "Journal of multicultural discourses". Routledge. Taylor and Francis Group. March 2014. Volume 9. P. 73.
- 6 Inca Garcilaso de la Vega: "Primera Carta al licenciado Juan Fernández Franco", de 31 de diciembre de 1592. En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015. Tomo III. P. 781.
- 7 Inca Garcilaso de la Vega: "Relación de la descendencia de Garcí Pérez de Vargas". En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015.. Tomo I. P. 372.
- 8 Guibovich Pérez, Pedro: "La publicación de La Florida del Inca y su contexto histórico: problemas y perspectivas de investigación". En "Franqueando fronteras. Garcilaso de la Vega y La Florida del Inca". Edición, introducción y cronología de Raquel Chang Rodríguez. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2006. P. 202.
- 9 Diez Borque, José: "El año del Quijote en España: 1605". Revista de literatura 2006. Enero-junio vol. LXVIII nro. 135.P. 138.
- 10 Durand, Jose: "Perú y Ophir en Garcilaso Inca, el Jesuita Pineda y Gregorio García. "Histórica". Vol. III. N. 2. Diciembre 1979. P. 36.

## El Inca Garcilaso de la Vega y la fundación espiritual del Perú

- 11 Serna Arnaiz, Mercedes: "Pensamiento medieval y renacentista en el Inca Garcilaso de la Vega".
- 12 Ibidem.
- 13 Inca Garcilaso de la Vega: "Primera parte de los Comentarios reales". En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Tomo II. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015. P. 25
- 14 Estebán Roldán, Eloísa: "Cartografía de la Edad Media en la Biblioteca Nacional de España". En I Jornada de Cartografía en la Biblioteca Nacional de España. Difundiendo la cartografía antigua. Madrid. 29 de octubre de 2015. Impresión Biblioteca Nacional de España. 2015. Así, por ejemplo, el estrecho de Anián aparece en el Atlas de Joan Martínez, realizado en Mesina en 1570, y en general en todos los mapas de Martínez desde 1562. P. 26.
- 15 Ben Israel, Menasseh: "Origen de los americanos. Esto es esperanza de Israel". Madrid. 1881. Librería de Santiago Perez Junquera. P. 24.
- 16 Inca Garcilaso de la Vega: Comentarios Reales. Capítulo 2 del Libro Octavo y Capítulo VII del Libro Noveno. P. 487.
- 17 Cuesta Domingo, Mariano (Dirección y coordinación): "Cartografía hispánica. Imagen de un mundo en crecimiento. 1503-1810". Real Sociedad Geográfica. Madrid 2010. P. 262.
- 18 Penman, Leigh T.I.: La terra australis ha estado ligada tradicionalmente en la visión europea medieval a una visión utópica, como se puede apreciar en la Terra australis del spirito santo en Fernando de Quiroz. En "The wicked and the fair: changing perceptions of terra australis through the prism of the Batavia ship wreck (1629)" P. 247. Dos siglos y medio después del viaje de Magallanes , la terra australis continuaba apareciendo aun en los mapas europeos. En Maroto Camino, Mercedes: "Ceremonial encounters. Spanish perceptions of the South Pacific. 1567-1794."P. 143.
- 19 Porras Barrenechea, Raúl: "El nombre del Perú". Lima, Talleres Gráficos. P.L. Villanueva. Ps. 83, 84.
- 20 Las "cartas planas" fueron cartas geográficas que aparecieron en el siglo XVI, y que incorporaron las ideas de Ptolomeo relativas a longitudes y latitudes pero no así la de proyección geométrica.
- 21 Spence, Jonathan: "The memory palace of Mateo Ricci" . Elizabeth Sifton Books/Viking. 1983.P. xvi.
- 22 Shanghai Dictionaries Publishing House : The Grand Dictionary of Chinese Language. 1999. P. 155, P. 2409.
- 23 Menzies, Gavin: "1434. The year a magnificent chinese fleet sailed to Italy and ignited the Renaissance.". Harper. 2009. London. P. 270. Gavin Menzies ha sostenido que cuatro flotas chinas al mando del almirante Zheng he llegaron a America antes que Cristobal Colón y dieron la vuelta al mundo entre marzo de 1421 y octubre de 1423. Ello permitió que se hiciera un mapa del mundo. Sin embargo, las evidencias que aporta no han sido aceptadas por muchos historiadores.
- 24 Serna, Mercedes: "El proyecto político del Inca Garcilaso de la Vega en la "Historia General del Perú". Escritura y Pensamiento. Año XII. Nro. 24, 2009. 7-23. P. 16.
- 25 Galvez Peña, Carlos: "Historia del reino y provincias del Perú, de Giovanni Anello Oliva". Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. P. 52.

- 26 Inca Garcilaso de la Vega: "Primera parte de los Comentarios reales". En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Tomo II. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015. P. 71.
- 27 Miro Quesada, Aurelio: "El Inca Garcilaso", en Inca Garcilaso de la Vega: "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015. Tomo III. P. 1067.
- 28 Gonzalez Lopo, Domingo: "Historia de las mentalidades: evolución historiográfica de un concepto complejo y polémico". Obradoiro Historia moderna. Nro. 11. 2002. Universidad de Santiago.
- 29 Inca Garcilaso de la Vega: 'La Florida del Inca'. Libro II. Primera Parte. Cap. 27.

## Bibliografía

- Adorno, Rolena: "De Guancane a Macondo. La Florida del Inca y los albores de la literatura latinoamericana". En "Franqueando fronteras. Garcilaso de la Vega y La Florida del Inca". Edición, introducción y cronología de Raquel Chang Rodriguez. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ben Israel, Menasseh: "Origen de los americanos. Esto es esperanza de Israel". Madrid. 1881. Librería de Santiago Perez Junquera.
- Borges, Jorge Luis: "Kafka y sus precursores". En "Otras inquisiciones". Buenos Aires. Sur. 1952.
- Cuesta Domingo, Mariano (Dirección y coordinación): "Cartografía hispánica. Imagen de un mundo en crecimiento. 1503-1810". Real Sociedad Geográfica. Madrid 2010.
- Diez Borque, José: "El año del Quijote en España: 1605". Revista de literatura 2006. Enero-junio vol. LXVIII nro 135.P. 138.
- Durand, Jose: "Perú y Ophir en Garcilaso Incas, el Jesuita Pineda y Gregorio García. "Histórica". Vol. III. N. 2. Diciembre 1979.
- Esteban Roldán, Eloísa: "Cartografía de la Edad Media en la Biblioteca Nacional de España". En I Jornada de Cartografía en la Biblioteca Nacional de España. Difundiendo la cartografía antigua. Madrid. 29 de octubre de 2015. Impresión Biblioteca Nacional de España. 2015.
- Gonzalez Lopo, Domingo: "Historia de las mentalidades: evolución historiográfica de un concepto complejo y polémico". Obradoiro Historia moderna. Nro. 11. 2002. Universidad de Santiago.
- Guibovich Pérez, Pedro: "La publicación de La Florida del Inca y su contexto histórico: problemas y perspectivas de investigación". En "Franqueando fronteras. Garcilaso de la Vega y La Florida del Inca". Edición, introducción y cronología de Raquel Chang Rodriguez. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2006.
- Inca Garcilaso de la Vega: "Traducción de "Diálogos de amor" de León Hebreo. En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. Edición y notas de Carlos Aranibar. Impreso en el Perú. Lima, diciembre de 2015.
- Inca Garcilaso de la Vega: "Relación de la descendencia de García Perez de Vargas". En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. Edición y notas de Carlos Aranibar. Impreso en el Perú. Lima, diciembre de 2015. Tomo I.
- Inca Garcilaso de la Vega: "La Florida del Inca. Historia del adelantado Hernando de Soto, gobernador y capitán general del reino de la Florida, y de otros heroicos caballeros españoles

## El Inca Garcilaso de la Vega y la fundación espiritual del Perú

- e indios". En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. Edición y notas de Carlos Aranibar. Impreso en el Perú. Lima, diciembre de 2015. Tomo I.
- Inca Garcilaso de la Vega: "Los comentarios reales". En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. Edición y notas de Carlos Aranibar. Impreso en el Perú. Lima, diciembre de 2015. Tomo III.
- Inca Garcilaso de la Vega: "Historia General del Perú". En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. Edición y notas de Carlos Aranibar. Impreso en el Perú. Lima, diciembre de 2015. Tomo III.
- Inca Garcilaso de la Vega: "Primera Carta al licenciado Juan Fernández Franco", de 31 de diciembre de 1592. En "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015. Tomo III.
- Miro Quesada, Aurelio: "El Inca Garcilaso", en Inca Garcilaso de la Vega: "Obras completas". Biblioteca del Perú. Colección Bicentenario. Ministerio de Relaciones Exteriores. 2015. Tomo III.
- Maroto Camino, Mercedes: "Ceremonial Encounters. Spanish perceptions of the South", en Scott, Anne; Hiatt, Alfred; Mc Ilroy, Claire; Wortham, Christopher (editors): "European perceptions of Terra australis. Published by Ashgate Publishing Limited. England. 2011.
- Menzies, Gavin: "1434. The year a magnificent chinese fleet sailed to Italy and ignited the Renaissance.". Harper. 2009. London.
- Penman, Leigh T.I.: "The wicked and the fair: changing perceptions of terra australis through the prism of the Batavia ship wreck (1629) en Scott, Anne; Hiatt, Alfred; Mc Ilroy, Claire; Wortham, Christopher (editors): "European perceptions of Terra australis. Published by Ashgate Publishing Limited. England. 2011.
- Serna Arnaiz, Mercedes: "Pensamiento medieval y renacentista en el Inca Garcilaso de la Vega".
- Shanghai Dictionaries Publishing House : The Grand Dictionary of Chinese Language. 1999.
- Spence, Jonathan: "The memory palace of Mateo Ricci" . Elizabeth Sifton Books/Viking. 1983.
- Wiben Jensen, Thomas: "New perspectives on language, cognition and values", in "Journal of multicultural discourses". Routledge. Taylor and Francis Group. March 2014. Volume 9.

# Perú y Bolivia: una unión que pudo ser

## Carlos Manuel Reus Canales

Consejero en el Servicio Diplomático. Magíster en Diplomacia de la Academia Diplomática del Perú. Doctorando de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Actualmente Cónsul General Adscrito en Río de Janeiro.

**E**l Perú y Bolivia son países íntimamente ligados por la historia, afinidades culturales, étnicas, lingüísticas y religiosas. En tiempos prehispánicos no existían fronteras entre ambos países, ya que en múltiples ocasiones se dio una continuidad cultural en esos territorios. Durante la era de la cultura Tiahuanaco –la que se extendió por la actual sierra boliviana, sur peruano, norte chileno y noroeste argentino–, las relaciones entre los actuales territorios del Perú y Bolivia estuvieron estrechamente ligadas. El foco de irradiación de la mencionada cultura, fue la ciudad de Tiahuanaco en el altiplano boliviano, cuyos vestigios se encuentran no muy distantes de la actual frontera con el Perú. Paralelamente surge en el Perú la cultura Huari, cuya área de influencia abarcó desde Cajamarca a Moquegua. En un determinado momento, las culturas Tiahuanaco y Huari coexistieron simultáneamente y hay teorías que señalan que pudo haber habido una convivencia de intercambio cultural, religioso y económico entre ambas culturas llegando inclusive a haber una continuidad de espacio geográfico, lo que en términos modernos habría sido un proceso de integración, donde cada cual mantiene su respectivo control político local pero mantiene fuertes vínculos de intercambio comercial y cultural con el Estado vecino.

Nuevamente, en la era del Tahuantinsuyo, ambos territorios –Perú y Bolivia– estuvieron vinculados políticamente. Esta vez, el centro administrativo de irradiación estaba en el Perú, específicamente en el Cusco, capital del imperio incaico. Inclusive, hasta en lo que se refiere

a los incas, el Perú y Bolivia están vinculados. Dentro de las leyendas de origen de los incas, se narra que Manco Cápac y Mama Ocllo surgieron de la Isla del Sol en el Lago Titicaca. Esta isla queda en la actualidad en el lado boliviano del citado cuerpo lacustre. El Lago Titicaca que hoy en día es un símbolo geográfico y cultural compartido entre el Perú y Bolivia, ya tenía para los incas un simbolismo especial, como uno de los lugares del surgimiento de sus fundadores legendarios. La presencia inca en la actual Bolivia fue muy importante culturalmente y “quechuizó” ese territorio, a excepción de la zona de la cuenca del Titicaca, donde la cultura y el idioma aimara han perdurado hasta nuestros días. Sin embargo, inclusive en esa zona la cultura aimara se vio influenciada culturalmente por el legado inca y hasta incorporó a su idioma vocablos quechuas. La herencia incaica se puede ver reflejada en la actual Bolivia en los más de dos millones de quechua parlantes, en múltiples expresiones culturales y hasta en la toponimia.

Durante la era colonial española, el Perú y Bolivia estuvieron unidos e íntimamente vinculados al punto que al país altiplánico se le conocía como el Alto Perú. Las similitudes étnicas y culturales, así como los vínculos y contactos procedentes de la mita de indígenas a las minas y obrajes, y del comercio, especialmente entre el sur del Perú (Cusco, Arequipa, Moquegua, Tacna, Arica y Tarapacá) y el Alto Perú; hacían que esa continuidad territorial dentro del marco administrativo del Virreinato del Perú fuese de lo más natural y normal.

Con las reformas borbónicas se produjeron cambios, que como la historia posteriormente demostraría, serían negativos a los intereses de la futura República del Perú, ya que se crearon los Virreinos de Nueva Granada y luego el del Río de la Plata. En lo que concierne a la unidad territorial del Perú y Bolivia; el Alto Perú o Audiencia de Charcas –como era denominado administrativamente– pasó a pertenecer al Virreinato del Río de la Plata, así como también sucedió con la Intendencia de Puno; sin embargo, ésta se reincorporó al Virreinato del Perú en 1796.

Al estallar las luchas independentistas y tras la independencia de la recientemente creada República Argentina y el intento de ésta de liberar a Charcas del yugo español y asimismo incorporarla al dominio de Buenos Aires; las autoridades coloniales españolas pasan el 13 de julio de 1810 el control político-militar de Charcas al Virreinato del Perú, por lo que nuevamente el Perú y el Alto Perú estarían unidos administrativamente. Esta unión bajo el dominio español duró hasta la derrota de José de la Serna, último Virrey del Perú en la batalla de Ayacucho en la Pampa de la Quinua el 9 de diciembre de 1824.

Con la consolidación de la independencia de ambos territorios (Perú y el Alto Perú) tras la batalla de Ayacucho, se produjo un hecho que es el punto de quiebre para la separación del Perú y el Alto Perú: la creación de una república independiente en el Alto Perú o la antigua Audiencia de Charcas bajo el impulso del general venezolano y lugarteniente de Simón Bolívar, Antonio José de Sucre.

Sucre fue el propulsor del quiebre y separación del Perú y el Alto Perú. La intención de Sucre de crear un nuevo país (Bolivia) independiente obedecía más al hecho de impedir que un Perú unificado fuese un país grande y posible potencia, así como su percepción de un “Gran Perú” como una amenaza para la Gran Colombia, cuyos intereses tanto él como Bolívar privilegiaban; que a un deseo de que los habitantes del Alto Perú tuvieran un ente político propio.

Sorprendentemente, inicialmente Bolívar fue contrario a la creación de un Estado independiente en el Alto Perú, por que no veía a éste como viable. Sin embargo, su amigo y lugarteniente Sucre logró convencerlo sobre su apoyo a esta creación política. Además, ¿qué podía ser más halagador y persuasivo que el nombre de esta flamante creación política llevara el nombre de “República de Bolívar”, la que eventualmente se llamaría Bolivia?

Con Bolívar ostentando el poder de manera autocrática y dictatorial en el Perú y Sucre como jefe ejecutivo de Bolivia, no había manera entre 1825 a 1828 que una posible reunificación entre el Perú y el Alto Perú (Bolivia) ocurriese.

Tanto Bolívar (primero con la desmembración de Guayaquil del Perú y su anexión a la Gran Colombia en 1822, y luego avalando la creación de Bolivia), así como Sucre (creador del Estado boliviano), fueron junto Diego Portales –a quien luego se abordará en este ensayo–, los personajes más determinantes en impedir que el Perú y el Alto Perú/Bolivia constituyesen una sola nación-Estado luego de la independencia.

Después de la partida de Bolívar del Perú en 1826, como consecuencia de desentendimientos con la clase política y dirigente peruana, causadas por su autoritarismo; en 1828 se presenta una oportunidad desperdiciada para la reunificación de estos dos territorios ancestralmente unidos. En ese año, durante el gobierno del general José La Mar, estalla un conflicto con Bolivia, gobernado por Sucre. El general peruano Agustín Gamarra ingresa con sus tropas al país altiplánico. Militarmente le fue muy bien al ejército peruano, el cual llegó a ocupar grandes extensiones territoriales en Bolivia, incluyendo La Paz. En el

frente interno boliviano habían muchos elementos que eran contrarios a Sucre y que también eran pro peruanos.

La invasión peruana a Bolivia en 1828, que tuvo como propósito principal acabar con la presencia de Sucre y así eliminar una potencial amenaza por el flanco sur del Perú; de haber sido políticamente mejor manejada pudo haber conducido a la reunificación de los dos países. El error principal de Agustín Gamarra fue haber encausado su intervención política armada como una intervención/invasión militar extranjera. A pesar del apoyo inicial de grandes sectores bolivianos, éste fue finalmente diluyéndose. De haber actuado hábilmente en términos políticos, el éxito militar pudo haber conducido a una reunificación entre los dos países, pero sin que ésta fuese percibida por los bolivianos como una anexión peruana de su país. La lección aparentemente no fue aprendida por Gamarra como se verá años después.

El proyecto político que estuvo más cerca de lograr el éxito en la reunificación del Perú y el Alto Perú (como había sido históricamente llamados estos territorios hasta 1825) o a la unificación del Perú y Bolivia (como ahora se llamaba el territorio de este Estado en la era post independencia) fue la Confederación Perú-Boliviana que duró de 1836 a 1839 y cuyo gran gestor e impulsador fue el general boliviano, hijo de padre peruano, Andrés de Santa Cruz.

Santa Cruz tenía la visión de que Bolivia y el Perú debían estar unidos. A fin de lograr este propósito ideó el esquema político de una confederación : la Confederación Perú-Boliviana, de la cual él era el Protector. Esta confederación estaba conformada por tres Estados: Bolivia, el Estado Nor Peruano y el Estado Sur Peruano. En el esquema de Santa Cruz, Bolivia (su país natal) llevaba la preeminencia, y tal vez para asegurarse de ello, el Perú fue dividido en dos, ya que era claro por historia y potencial de país que un solo Perú gravitaría más que Bolivia. Algunos historiadores peruanos creen que el hecho de haber dividido al Perú en este esquema confederado podría tener como ulterior motivo que si fracasaba la Confederación, Santa Cruz trataría de anexar el sur del Perú a Bolivia. En el Perú, el apoyo a la Confederación gozaba de mayor simpatía en el sur, donde los vínculos económico-comerciales e históricos con Bolivia era más fuertes, que en el norte peruano. Sin embargo, aparentemente, Santa Cruz –quien era un hábil gobernante y había traído orden a Bolivia– deseaba hacer de la Confederación Perú-Boliviana un mega-Estado y que éste alcanzase el orden y la prosperidad producto del buen gobierno y comercio.

El prospecto de un mega-Estado en el Pacífico sudamericano que funcionase y prosperase alarmó al político chileno Diego Portales, quien guiado por el recelo y la paranoia de que la Confederación tuviera éxito, advirtió y cabildeó ante el ejecutivo chileno para que actuara militarmente contra la unión política peruano-boliviana. El citado político mapochino fue el creador en la política exterior chilena del “Pensamiento Portales”. Dicho “pensamiento” ha sido trascendental para la política exterior chilena, como lo ha sido la “Doctrina Monroe” para EEUU o la de “Balance Continental” para la Gran Bretaña del siglo XVIII hasta mediados del XX. ¿Y en qué consiste el “Pensamiento Portales”? Diego Portales consideraba que la unión y consolidación del Perú y Bolivia en un solo país era una amenaza para la seguridad nacional de Chile, ya que él pensaba que un Estado con ese tamaño sería la potencia dominante del Pacífico sudamericano. Portales consideraba esa posibilidad inaceptable para el interés nacional de Chile, ya que predicaba que Chile tenía que ser la potencia del Pacífico sudamericano “por la razón o por la fuerza”.

En el Perú, las opiniones con respecto a la Confederación Perú-Boliviana estaban divididas. Mientras que en el sur había mayor apoyo a este proyecto, en Lima y en el norte peruano las opiniones estaban divididas. Había la sensación o percepción entre algunos políticos de que Santa Cruz quería dominar al Perú desde su base política en Bolivia, y que la división del Perú en dos Estados facilitaría dicho esquema. Asimismo, estos opositores seguramente concluían que el título que ostentaba Andrés de Santa Cruz de “Protector de la Confederación Perú-Boliviana” era un eufemismo para su “ocupación” del Perú. Lamentablemente, para la supervivencia de la Confederación, varios políticos y caudillos militares peruanos; entre los que podemos mencionar a Agustín Gamarra y Ramón Castilla, colaboraron con Chile en lograr la disolución de la Confederación.

Ni Ramón Castilla, ni Agustín Gamarra –guiados por su oposición a Santa Cruz–, entendían o se daban cuenta que eran herramientas de Chile. No es que Chile actuara desinteresadamente o por buena voluntad con respecto al deseo de los políticos peruanos de deshacerse de Santa Cruz, o por el temor a la división del Perú; sino que ese país del sur, guiado por el “Pensamiento Portales” no podía permitir el éxito de la Confederación ya que se había concientizado que ella la opacaría como la potencia del Pacífico sudamericano, rol del cual el país del sur se había propuesto ser.

No solamente Chile, sino también la Argentina de Juan Manuel Rosas veía con temor la consolidación de la Confederación Perú-Boliviana.

Era obvio para Juan Manuel Rosas que ese temor, no era porque Argentina temiera el surgimiento de una potencia en el Pacífico —ya que Argentina es un país del Atlántico—, sino que seguramente temía por la posibilidad de la pérdida del control de Buenos Aires de las provincias del noroeste argentino: Jujuy, Salta, Tucumán y Catamarca; así como por el reclamo que Argentina mantenía por el departamento boliviano de Tarija. En aquel entonces, el noroeste argentino era en términos culturales y étnicos, más similar al mundo andino peruano-boliviano que a la occidentalizada y mayoritariamente étnicamente blanca Buenos Aires. Desde tiempos prehispánicos, el noroeste argentino había estado vinculado al Perú y Bolivia, a través de las civilizaciones Tiahuanaco e Inca, y aquellos nexos centenarios perduraron durante la era colonial hasta la creación del Virreinato del Río de la Plata.

En ese sentido, no era descabellado para un gobernante argentino temer que la consolidación de un mega Estado andino conformado por el Perú y Bolivia pudiera por un eventual expansionismo de éste o por razones de fuerzas centrífugas de las provincias del noroeste argentino que quisiesen separarse de Argentina —un país que en ese entonces todavía no se había consolidado como Estado—, hacerle perder las provincias del noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán y Catamarca).

La Argentina de Juan Manuel Rosas le declaró en mayo de 1837 la guerra a la Confederación Peruana-Boliviana. A pesar de haber habido una serie de encuentros bélicos entre tropas bolivianas y argentinas tanto en el noroeste argentino (principalmente en Jujuy) y cerca de Tarija en Bolivia; estos enfrentamientos militares no fueron decisivos o determinantes para el colapso de la Confederación Peruana-Boliviana. Ese rol histórico le correspondió a Chile y sus aliados peruanos a través de las llamadas “Expediciones Restauradoras”. La primera expedición, la cual fue encabezada por el general chileno Manuel Blanco Encalada fracasó y fue derrotada en Arequipa, teniendo que firmar el Tratado de Paucarpata en noviembre de 1837, lo que obligaba a las fuerzas chilenas a retirarse del Perú y a no volver tomar acción militar contra la Confederación.

Lamentablemente, para los intereses de la unión peruana-boliviana; Chile no honró su compromiso internacional y en 1838 preparó una “Segunda Expedición Restauradora”, la que contaba con la colaboración de caudillos militares peruanos como Agustín Gamarra y Ramón Castilla. El 20 de enero de 1839 se produjo el “Waterloo” de Andrés de Santa Cruz en la Batalla de Yungay al pie del nevado Huascarán, coloso de los Andes peruanos, el cual fue testigo como el ejército combinado del general chileno Manuel Bulnes y de los generales peruanos Agustín

Gamarra y Ramón Castilla derrotaban a Santa Cruz y derrumbaban el proyecto que estuvo más cerca después de la independencia de hacer del Perú y Bolivia un solo país.

De haberse consolidado y fortalecido la Confederación Perú-Boliviana en un Estado sólido, la historia para este gran país pudo haber sido muy distinto, sobre todo en lo que se refiere a la integridad territorial del Perú y Bolivia actual, ya que su fortaleza como Estado hubiese sido un disuasivo para las ambiciones territoriales de sus vecinos. Para ello repasemos una serie de casos hipotéticos :

- Los territorios de Arica, Tarapacá y Antofagasta serían todavía de la Confederación.
- La Puna de Atacama no se habría perdido, ya que este territorio fue cedido por Bolivia a Argentina en 1898 para impedir que fuese de dominio chileno.
- Le hubiera sido más complicado al Brasil arrebatarse a la Confederación Perú-Boliviana el territorio del Acre; así como lo que ahora es el estado brasileño de Rondonia.
- No se tendría que haber cedido a Colombia, los territorios comprendidos entre los ríos Putumayo y Caquetá, ni el Trapecio Amazónico ni la ciudad de Leticia, hecho que ocurrió en el Tratado Salomón-Lozano. Asimismo, no se hubiera tenido que ceder al Ecuador, la actual provincia de Sucumbíos, que como consecuencia del citado tratado de límites con Colombia quedó aislada del Perú.
- Se hubieran evitado una serie de conflictos e incidentes militares con el Ecuador hasta 1941 y sobre todo después del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, ya que el tamaño territorial de la Confederación, mayor tamaño demográfico, así como de potencial como Estado, hubiese sido un disuasivo para que el Ecuador aceptase y respetase un tratado de límites que se hubiera firmado confirmando la soberanía territorial de la Confederación sobre los territorios de Tumbes, Jaén y Maynas.
- Posiblemente no hubiera ocurrido la Guerra del Chaco o hubiese tenido otro resultado marcial, ya que Paraguay no hubiera podido enfrentarse militarmente con éxito a un Estado unificado peruano-boliviano, y en consecuencia el territorio del Chaco al norte del paralelo 22 seguiría siendo de la Confederación.

Tal vez el lado hipotético negativo para los intereses actuales del Perú, de haberse dado giros inesperados en el destino histórico de la Confederación Perú-Boliviana, hubieran sido:

## Perú y Bolivia: una unión que pudo ser

- Al desintegrarse la Confederación, el Estado Nor Peruano y el Estado Sur Peruano quedaban establecidos como Estados independientes.
- El Estado Nor Peruano, donde el apoyo a la Confederación era menor, se escindía (separaba) del resto de la Confederación.
- De darse la anterior situación, Bolivia –bajo la batuta del hábil liderazgo de Santa Cruz– podía anexarse el Estado Sur peruano o la parte meridional del mismo.
- La anexión del sur del Perú podía haber ocurrido también si Santa Cruz percibía que era mejor formar una unión con el sur del Perú, más similar a Bolivia y con mayores vínculos históricos, que la parte norte del Perú; y en ese sentido, en 1836, Santa Cruz hubiese optado formar una Confederación pero solo integrando la parte sur del Perú con Bolivia.

Volviendo a la realidad....En 1841, el presidente peruano Agustín Gamarra retomaría su aspiración geopolítica de unificar el Perú y Bolivia. Mientras que en el esquema de Santa Cruz esta unificación tenía a Bolivia como ente político preeminente y abanderado; en los planes de Gamarra, era el Perú el que lideraría esta unificación o unión. Sin embargo, en la práctica lo que se percibía con las acciones de Gamarra, era que lo que éste buscaba era la anexión de Bolivia al Perú. He aquí el gran error de cálculo político del general cusqueño, y que hiciera que los divididos políticos y caudillos bolivianos se unieran en torno al general paceño José Ballivián para enfrentar a Gamarra, luego de que éste cruzara el río Desaguadero (frontera entre Perú y Bolivia) y avanzara sobre La Paz.

Los sueños de Gamarra de incorporar Bolivia al Perú, se convertirían en pesadilla en las frías llanuras de Ingavi en el altiplano boliviano. Ahí, el 18 de noviembre de 1841, el ejército de Gamarra sería derrotado por Ballivián. No solamente se perdió la batalla, sino que también el general Gamarra perdió la vida en la misma. Sin seguramente él desear su muerte, Gamarra se convirtió en una figura trágica de un personaje que aspiraba a la unión del Perú y Bolivia. El militar cusqueño es un personaje fracasado en ese sentido. Desde el punto de vista peruano se le percibe como alguien que perdió una batalla decisiva ante un contendor supuestamente vencible, y desde la perspectiva boliviana a Gamarra se le ve como a un invasor que amenazaba la existencia de Bolivia y fue derrotado. El triunfo sobre Gamarra significó para Bolivia su consolidación como país independiente y el deseo de sus líderes y caudillos militares de forjar un destino desvinculado del Perú.

De haberse unido el Perú y Bolivia en un solo país bajo el liderazgo de Gamarra, en un “Gran Perú”, como así lo hubiera deseado el general cusqueño; esta unión tal vez podría haber sido efímera si es que no se consolidaba, ya que seguramente Chile iba a impedir su consolidación. Al parecer, Gamarra no había aprendido la lección de la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana: Chile, guiado por el “Pensamiento Portales” no iba a permitir jamás que el Perú y Bolivia estuvieran unidos.

Finalmente, la última oportunidad, si es que se puede llamar oportunidad; de haber unido al Perú y Bolivia se pudo haber dado en la Guerra del Pacífico, claro está, en un plano imaginario, porque desde febrero de 1879, cuando se inició este conflicto, era evidente por la correlación militar de fuerzas que el resultado final favorecería a Chile. Por ello, si la alianza militar peruano-boliviana hubiese derrotado a Chile, esta victoria podría haber concluido en una unión de los dos países, de manera similar a que la victoria de Prusia y sus aliados –los Estados del sur de Alemania– sobre Francia en 1870, condujo a la unificación de Alemania bajo la batuta de Prusia en 1871 y la creación del I Reich alemán.

Con lo antes expuesto no se propone o favorece que la unificación peruano-boliviana se diera a costa de una victoria sobre un tercer país; sino que esa unificación hipotética podría haber sido el resultado de la comprensión/el entendimiento o visión política a largo plazo de los líderes políticos del Perú y Bolivia que de estar ambos países unidos de forma unitaria, federada o confederada, los haría más fuertes (militarmente, económicamente) que si permanecieran como Estados separados, y por lo tanto podrían forjar no solamente un futuro común, sino también enfrentar con mayor fuerza y éxito las amenazas externas. El viejo refrán tendría entonces sentido: la unión hace la fuerza. Sin embargo, en el caso del Perú y Bolivia, esto se quedó en la unión que pudo ser.

# Integración energética en la subregión andina. (Perú, Ecuador y Colombia)

**César Jhonny Torres Pajuelo**

Abogado en la Universidad de Lima, Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática del Perú. Actualmente trabaja en la Dirección General para Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

---

## I. Introducción

Los condicionantes históricos y los factores geográficos, así como las características socio-económicas y culturales, entre otros, han hecho del Perú un actor históricamente protagónico en la integración regional, desde la perspectiva de una estrategia complementaria a los esfuerzos nacionales para asegurar la paz y alcanzar mayores niveles de desarrollo, así como para una mayor y mejor inserción internacional del país.

El Perú ha sido activo participante de los procesos de integración más antiguos, como lo es hoy de los nuevos mecanismos, foros y espacios de integración, siempre guiado por la consecución de sus intereses nacionales y su proyección en el exterior.

A partir del reconocimiento de sus potencialidades y limitaciones socioeconómicas, ha transitado distintas etapas y estrategias de integración económica y política para avanzar en su desarrollo, así como para consolidar y profundizar sus vínculos bilaterales con los países vecinos, y sus relaciones internacionales en el ámbito multilateral y global.

Siguiendo una constante de alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y maximizar el aprovechamiento de las oportunidades del entorno internacional. Desde la década del noventa, el Perú ha impulsado un regionalismo abierto y pragmático en sus relaciones bilaterales, multilaterales y globales, potenciando la capacidad económica – productiva nacional y mejorando su posición e inserción internacional.

En este marco, el Gobierno del Perú ha establecido como una de sus prioridades en materia de política exterior el fortalecimiento y la participación del país en la CAN y el MERCOSUR, hacia la convergencia de estos procesos y la consolidación de la UNASUR y la CELAC, y participación en nuevos procesos como la Alianza del Pacífico, con miras al fortalecimiento de la integración regional y latinoamericana, así como el aprovechamiento de las oportunidades del entorno internacional y, en particular, en el Asia–Pacífico.

## II. Antecedentes

La posición geográfica privilegiada del Perú, determina su rol gravitante en el marco de una eventual interconexión energética sudamericana. En este sentido, el Perú tiene la posibilidad de establecer líneas de interconexión energética y también una capacidad de negociación –en función de su ubicación geográfica– envidiable.

Asimismo, el Perú promueve la producción de energía con base a recursos disponibles en el territorio nacional, incentivando la exploración y explotación de los recursos energéticos.<sup>1</sup>

En este escenario ha propuesto una matriz energética diversificada y competitiva en la cual se contempla la alternativa de fuentes renovables para concretar la eficiencia energética.

La matriz energética desarrollada por el Perú, podría eventualmente coadyuvar a la seguridad, el abastecimiento y la integración con otros países de la región, a través de una red energética andina.

## III. Integración energética

La Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) define la integración energética como todo proceso o proyecto que involucra una instalación, una interconexión o una transacción de largo plazo, sea binacional o multinacional, respaldado por políticas nacionales coordinadas, con un marco regulatorio común, enfocado a un aprovechamiento más eficiente de los recursos energéticos o de la infraestructura para satisfacer requerimientos de energía independientemente de la ubicación geográfica de los diferentes centros de oferta y demanda<sup>2</sup>.

La integración energética también está dirigida a fines políticos como:

## Integración energética en la subregión andina (Perú, Ecuador y Colombia)

- La implementación de un modelo de producción y transformación diversificada e industrializada, que garantice la autosuficiencia energética de la región.
- La reestructuración estratégica de la matriz regional de consumo energético con miras a reemplazar las fuentes primarias de energía no renovables; y
- La conexión de zonas con infraestructuras aisladas.

La integración se plantea como una estrategia que permite crear un espacio efectivo de autonomía energética a nivel regional, sustentado en un esquema de vinculación multinacional enfocado en ampliar el acceso de los ciudadanos a la energía como precondition básica para reforzar la industrialización y el desarrollo de los países latinoamericanos.

También adquiere relevancia en cuanto a la definición de las políticas ambientales regionales, propiciando el incremento de la promoción y uso de fuentes de energías renovables, así como una mayor eficiencia y manejo racional en la generación y el consumo. Puede ser el catalizador para lograr la transición regional hacia recursos y tecnologías más limpias y eficaces, con su correspondiente efecto en la mitigación del cambio climático.

La Subregión Andina, en el que se encuentran Perú, Colombia y Ecuador, se caracteriza por importantes desarrollos en materia de integración eléctrica.

“La importancia del sector eléctrico se fundamenta en asegurar el abastecimiento eficiente del suministro de energía para el desarrollo de diversas actividades económicas nacionales”.<sup>3</sup>

En ese sentido, es importante resaltar, que los procesos de integración energética y más específicamente de interconexión eléctrica han sido un tema de primera necesidad para los países andinos, en respuesta del crecimiento de la demanda doméstica e industrial en cada uno, existiendo a la fecha interconexiones eléctricas desde Colombia hacia Ecuador, Colombia con Venezuela y Perú – Ecuador.<sup>4</sup>

## IV. Planes y prioridades energéticas en los países andinos

### *a. Planes y prioridades del Perú*

El Ministerio de Energía y Minas (MEM), mediante Decreto Supremo N° 064-2010-EM, aprobó la “Política Energética Nacional del Perú

2010-2040”, con la finalidad de satisfacer la demanda de energía de manera segura, oportuna, sostenible y eficiente.

Con el propósito de lograr aquello, la referida política se sustenta en los siguientes objetivos<sup>5</sup>:

1. Contar con una matriz energética diversificada, competitiva y con énfasis en las fuentes renovables y la eficiencia energética.
2. Contar con un abastecimiento energético competitivo.
3. Gozar de acceso universal al suministro energético.
4. Contar con la mayor eficiencia en la cadena productiva y de uso de la energía.
5. Lograr la autosuficiencia en la producción de energía.
6. Desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono en un marco de Desarrollo Sostenible.
7. Desarrollar la industria de gas natural y su uso en actividades domiciliarias, transporte, comercio e industrias, así como la generación eléctrica eficiente.
8. Fortalecer la institucionalidad del sector energético.
9. Integrarse con los mercados energéticos de la región, que permita el logro de la visión a largo plazo.

Al respecto es posible afirmar que, dentro de los lineamientos de las políticas en cuestión, se estableció priorizar la utilización de la energía hidráulica, así como promover el desarrollo de la industria del gas natural para la generación eléctrica, buscando fortalecer el aprovechamiento de estos recursos.

Asimismo, el Perú también se plantea como principales lineamientos de su política el logro de la autosuficiencia en el área de energía, mediante la implementación de proyectos e inversiones dirigidos a la diversificación de la matriz energética con base en fuentes de energías renovables y no renovables que garanticen la seguridad energética del país. Una de las prioridades es otorgar la construcción de centrales hidroeléctricas eficientes como base para la generación eléctrica nacional.

Para cumplir con este objetivo, el Perú debe fomentar la producción de energía con base en los recursos energéticos disponibles en el territorio nacional, incentivar las actividades de exploración y explotación de recursos bajo un marco económico que permita incrementar la producción nacional, promover inversiones dirigidas a la implementación, modernización y ampliación de las refinerías del país para atender la demanda interna, mantener procesos de subasta de suministro, alcan-

zando anticipadamente la suficiencia de generación eléctrica y racionalizar la explotación de recursos energéticos nacionales para asegurar su disponibilidad futura.

La política energética peruana incorpora entre sus objetivos la integración con los sistemas energéticos de la región a fines de concretar su visión a largo plazo. Siendo necesario la permanente identificación de los beneficios que esta integración genere en cuanto a seguridad, eficiencia y sostenibilidad del suministro energético nacional, así como el establecimiento de acuerdos que permitan lograr una paulatina integración de mercados para lo cual se requiere avanzar en el desarrollo de la infraestructura necesaria, generación y transporte de energía eléctrica, transformándose en uno de los desafíos que tiene el país.

### ***b. Planes y prioridades de Colombia***

En el Plan Energético Nacional 2006-2025, Colombia determinó un conjunto de estrategias a largo plazo enfocadas a garantizar el abastecimiento energético nacional considerando los beneficios de la autosuficiencia y planteándose avanzar en la integración regional y consolidación de los mercados energéticos.

El objetivo principal de la política energética radica en asegurar la disponibilidad y el pleno abastecimiento de los recursos para atender la demanda nacional y garantizar la sostenibilidad del sector en el largo plazo, para lo cual el país debe contar con producción nacional sin descartar la importación, asociando mayor bienestar de su población con recursos provenientes del territorio nacional, garantizando entre otras cosas las autonomía energética de Colombia<sup>6</sup>.

El Plan también da importancia a la consolidación de la integración energética regional tomando en cuenta que esta permitiría aumentar la seguridad energética, la diversificación de fuentes de abastecimiento y la optimización de costos de inversión y operación, no obstante se alude a las consideraciones sobre los riesgos y oportunidades asociadas con la integración, que según su análisis difieren estructuralmente de acuerdo al escenario de disponibilidad de recursos de cada país, la voluntad de las contraparte y las acciones coordinadas para tales fines.

En el Plan Energético Nacional 2006-2025, entre los beneficios del autoabastecimiento, Colombia resalta una mayor confiabilidad en el suministro. Plantea la importación en última instancia como una posibilidad, de presentarse alguna situación que limite la explotación de los recursos energéticos locales.

En este sentido Colombia considera que sus importaciones de energía primaria son marginales y corresponden a necesidades puntuales de petróleo por dificultades de transporte interno, mientras que sus exportaciones de petróleo y carbón van en aumento aún cuando no se considera un exportador sostenido. Sin embargo aspira a que su actual política petrolera le permita en mediano plazo autoabastecerse y exportar.

En la actualidad Colombia está enfocada en la apertura de mercados de los distintos energéticos, mediante la promoción de esquemas de participación privada y reducción de la participación gubernamental directa, reforzando el papel del estado en los aspectos de regulación y planificación. Para cumplir con este objetivo se propone diversificar la oferta de energéticos mediante proyectos sectoriales específicos, tales como masificación de gas natural, uso de fuentes no convencionales y la creación del mercado de biocombustibles.

Con estos antecedentes la política energética de Colombia está dirigida a implementar la infraestructura adecuada para posicionarse como un gran “*Cluster Regional Energético*” que garantice el abastecimiento en el largo plazo, con reglas definidas para dar las señales de precios, que permitan proyectar a terceros y potenciales inversionistas una oferta energética con precios de mercado y calidad garantizada.

Se puede concluir que Colombia en su política energética promueve un proceso de integración energética regional que le permita de manera estructural y no coyuntural posicionarse como exportador de electricidad y de productos derivados del petróleo y del carbón con valor agregado, de manera complementaria con las exportaciones tradicionales de materias primas o recursos energéticos primarios.

### ***c. Planes y prioridades del Ecuador***

Ecuador por su parte elaboró el documento denominado “Políticas y Estrategias para el Cambio de la Matriz Energética del Ecuador hacia el año 2020”<sup>7</sup> el que constituyó un primer avance en aras de establecer un modelo de planificación estratégica que sustente el desarrollo de las actividades y proyectos enfocados a lograr la soberanía, sustentabilidad y autosuficiencia en materia energética.

Con este propósito el Estado se plantea reducir la vulnerabilidad ocasionada por la dependencia externa energética para lo que requiere ampliar la capacidad de generación de energía eléctrica en base a fuentes renovables. Afirmando que las importaciones de electricidad aun

cuando contribuyeron a satisfacer la demanda de energía en época de crisis, han generado una dependencia energética de los países vecinos, volviendo al Ecuador vulnerable ante la ocurrencia de eventos y condiciones hidrológicas adversas en Colombia y Perú.

La Constitución de la República del Ecuador, publicada en el 2008, estableció nuevas definiciones en cuanto al manejo del Estado en lo que respecta al sector eléctrico, considerándolo como un sector estratégico y específicamente el servicio de energía eléctrica como un servicio público. Bajo estos parámetros, la Constitución determinó que el Estado asuma la gestión, regulación y control de los sectores estratégicos.

La Ley de Régimen del Sector Eléctrico vigente desde 1996 estaba dirigida a garantizar una mayor participación del sector privado, a través de inversiones de riesgo que, según se esperaba, deberían garantizar el suministro a largo plazo y promover la competitividad de los mercados de producción de electricidad; delegando al Estado las labores de regulación, supervisión y control. Sin embargo, el esquema de mercado adoptado en la década de 1990 generó, con una exigua inversión privada, la actual vulnerabilidad del sistema y consecuente fracaso del modelo.

Bajo estos fundamentos el actual gobierno ecuatoriano rediseñó el sector, ampliando la participación estatal mediante la creación en el 2007, del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable como único responsable de dirigir y gestionar la política del Sector Eléctrico Ecuatoriano, poniendo fin al modelo empresarial basado en un esquema de mercado. Ecuador, de acuerdo a la Constitución aprobada por referéndum en el 2008, define la soberanía energética como uno de los principales objetivos de su política económica. De la misma manera, considera la integración especialmente con los países de Latinoamérica y el Caribe como un objetivo estratégico del Estado, incluyendo de manera expresa la cooperación y complementación energética sustentable.

El Ecuador continental se divide en dos vertientes, Pacífico y Amazonas, esta última es la que cuenta con la mayor capacidad instalada de centrales hidroeléctricas del país, razón por la cual la implementación de proyectos de generación en la vertiente del Pacífico implicaría un mejor balance hidroenergético.

En ese sentido, en aras de solucionar las debilidades estructurales que enfrenta el sector eléctrico nacional, Ecuador aspira a reducir su alta dependencia hidrológica y resolver las crisis en épocas de estiaje mediante la generación eléctrica basada en combustibles fósiles y la incor-

poración de otras fuentes de energía como la eólica, solar, fotovoltaica, geotérmica, etc.

## **V. Iniciativas y oportunidades de integración energética en la subregión andina**

### ***1. Comunidad Andina (CAN)***

En diciembre de 2002, se aprobó la Decisión 536 “Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad”, que brindó el marco jurídico comunitario para impulsar el desarrollo del tema eléctrico entre los Países Miembros<sup>8</sup>.

En el contexto de esta Decisión, en marzo de 2003 se inauguró la interconexión eléctrica Colombia – Ecuador, con importantes beneficios para ambos países.

Posteriormente, con la Decisión 720<sup>9</sup> de noviembre de 2009, se suspendió la aplicación de la Decisión 536 por un período de dos (2) años y se instruyó efectuar una revisión integral de la Decisión 536, con la finalidad de establecer un nuevo marco general para los intercambios de energía eléctrica entre los países andinos<sup>10</sup>.

En vista que la norma andina era el marco regulatorio sobre el cual se basaban los intercambios de electricidad entre Colombia y Ecuador, la Decisión 720 estableció además, un régimen transitorio para los intercambios eléctricos entre Colombia y Ecuador sobre los fundamentos establecidos en la Decisión 536 que regirían para el período en que estuviera suspendido el marco general de estos intercambios<sup>11</sup>.

Por otra parte, desde el año 2004, en Perú existen instalaciones para realizar la interconexión eléctrica con Ecuador, sin embargo, en el esquema de intercambio planteado en la Decisión 536 no resultaba viable para llevar a cabo las operaciones entre Ecuador y Perú. En este sentido, ambos países solicitaron que en el marco andino se les extendieran las facultades otorgadas a Colombia y Ecuador para que, de esta manera, puedan suscribir acuerdos de intercambio de electricidad, con un carácter de régimen transitorio<sup>12</sup>.

Los organismos reguladores de electricidad y de los ministerios de Energía de los Países Miembros de la CAN realizaron el análisis de regímenes bilaterales transitorios para Colombia - Ecuador y Ecu-

dor - Perú. Las instancias andinas para tales efectos son el GTOR y el CANREL. Estos foros cuentan con la participación de Chile, en su calidad de País Miembro Asociado.

Como resultado del trabajo de esas instancias, la Comisión de la CAN aprobó, el 22 de agosto de 2011, la Decisión 757, que sustituye a la Decisión 720, e incorpora un régimen temporal para los intercambios eléctricos entre Ecuador y Perú, además del régimen bilateral transitorio para Colombia y Ecuador.

Cabe señalar que estos esquemas son transitorios porque el objetivo último para los Países Miembros de la Comunidad Andina es contar con un Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos en el que se establezcan los principios y reglas generales para realizar los intercambios intracomunitarios de electricidad que incluya a todos los países andinos.

Colombia, Ecuador y Perú se caracterizan por contar con una gran diversidad y abundancia de recursos energéticos renovables y no renovables lo que les garantiza en cierta medida auto sostenibilidad energética aún cuando existen asimetrías entre ellos, así como la disponibilidad de los diferentes tipos de recursos.

#### **a) Aspectos legales<sup>13</sup>**

El acuerdo general de la Comunidad Andina (CAN) ofrece el marco necesario para el desarrollo del proyecto de integración eléctrica. La CAN ha logrado crear una zona de libre comercio de bienes en el que el movimiento de bienes producidos en la región de es libre.

En el marco del tratado actual, el desarrollo de un proceso de integración más amplio no requeriría más que una decisión que fije el marco general que regule la interconexión de sistemas eléctricos de los Países Miembros. Aunque la CAN no cuenta actualmente con dicho marco, éste existió entre 2003 y 2009. La necesidad de una regulación específica para el comercio de electricidad se entiende debido a la complejidad técnica y económica de la misma. Los intercambios eléctricos actuales se realizan en el marco de dos regímenes bilaterales transitorios entre Colombia y Ecuador, y entre Ecuador y Perú.

La CAN cuenta así mismo con las herramientas institucionales necesario para el desarrollo de dicho marco. En el contexto del primer marco general en 2003 se creó como mecanismo de seguimiento el Comité Andino de Organismos Normativos y Organismos Reguladores de

Servicios de Electricidad, CANREL, encargado de promover normas y realizar el seguimiento a los acuerdos sobre armonización normativas. Dentro del CANREL se crearon dos grupos de trabajo: el Grupo de Trabajo de los Organismos Reguladores (GTOR) y el Grupo de Trabajo de Planificación GOPLAN.

Recientemente se ha dado un nuevo impulso a la integración eléctrica en la CAN. Los Países Miembros han decidido avanzar en esta integración en el marco de la iniciativa “Sistema de Interconexión Eléctrica Andina” (SINEA), contando con la participación de Chile.

## b) Aspectos fiscales

La Comunidad Andina (CAN) ha logrado la creación de una zona de libre comercio de bienes en la que el comercio regional está libre del pago de aranceles para el 100% de los productos (que se aplica sólo a los productos hechos en la región). Esta disposición general se complementa, en la normativa específica para el sector eléctrico con la disposición de que “...los Países Miembros no concederán ningún tipo de subsidio a las exportaciones ni a las importaciones de electricidad; tampoco impondrán aranceles ni restricciones específicas a las importaciones, exportaciones o al tránsito intracomunitario de electricidad.”<sup>14</sup>

En concordancia con lo anterior, y según la información proporcionada por el sistema de información del Arancel Integrado Andino (ARIAN), los tipos impositivos aplicables a las importaciones de electricidad entre los Países Miembros es cero.

Tabla N°1: Interconexiones Eléctricas CAN

ELECTRICIDAD				
Proyecto	Descripción	Objetivos	Marco Regulatorio	Estado Actual
<b>Interconexiones Eléctricas Comunidad Andina de Naciones Colombia, Ecuador y Perú</b>				
Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad	Interconexión Colombia – Ecuador Dos líneas de 230 kV Potencial total de 500 MW	Implementar un mercado unificado de electricidad entre los países miembros de la CAN	Marco regulatorio general para la interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad (Normas Supranacionales de la CAN)	Operativo desde 2003 Colombia – Ecuador y 2004 Ecuador – Perú.  En la actualidad las operaciones son esporádicas y poco significativas.
	Interconexión Ecuador – Perú Una línea de 230 kV Potencia total de 100 MW			
			Decisión 536 CAN-2002	
			Decisión 720 CAN-2009	
			Decisión 757 CAN-2011	

FUENTE: OLADE 2012

## **2. Sistema de Interconexión Eléctrico Andina (SINEA)**

En la misma dirección integracionista y con miras a mejorar el comercio de energía eléctrica entre los países andinos, en abril de 2011, se constituyó el Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA). Los Ministros de Relaciones Exteriores y funcionarios del sector eléctrico de Colombia, Chile (como país asociado a la CAN), Ecuador, Perú y Bolivia (en calidad de observador) emitieron la Declaración de Galápagos la cual prevé el desarrollo de un Corredor Eléctrico Andino<sup>15</sup>.

Se acordó que el Consejo de Ministros del SINEA (integrado por los ministros de energía de los 5 países involucrados en el proyecto) es la máxima instancia de decisión de esta iniciativa y se conformaron grupos de trabajo de planificación y regulación. Las actividades de estos grupos se concentran en dos bloques. Por un lado, la construcción de infraestructura para generar la interconexión eléctrica regional y, por otro, la creación de un marco regulatorio supranacional que facilite los intercambios y transacciones de energía eléctrica.

Este proyecto nace de la motivación por los beneficios económicos que brinda una integración eléctrica regional, asociado a la optimización de los recursos energéticos disponibles, de seguridad y confiabilidad en el suministro de energía eléctrica, ya que en la región existentes significativas capacidades y recursos energéticos, y por ende grandes perspectivas para el desarrollo de interconexiones y transacciones comerciales dirigidas a estructurar un mercado integrado de energía eléctrica.<sup>16</sup>

El Consejo, reunido en noviembre de 2011, suscribió la Declaración de Bogotá y concretó la contratación de una consultoría para analizar la factibilidad de la interconexión eléctrica andina, financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El BID a través de la Cooperación Técnica “Apoyo a los Estudios de Interconexión Eléctrica Andina”, brindó apoyo al SINEA para lograr tres objetivos:<sup>17</sup>

- Establecer los principios y lineamientos necesarios para la armonización regulatoria de los países partícipes de la iniciativa;
- Identificar y evaluar las posibles alternativas sostenibles de interconexión eléctrica andina; y
- Analizar las opciones de interconexión eléctrica andina en términos de costos, cronogramas y requerimientos socio – ambientales.

De los estudios realizados por los consultores del BID desde el 2012, cuando los países miembros del SINEA le solicitaron examinar la po-

sibilidad de crear un mercado regional eléctrico, estos aseguraron que los objetivos pueden cumplirse con cooperación técnica. Asimismo desarrollaron dos ámbitos principales: la hoja de ruta para la construcción de la infraestructura y el marco normativo que constituiría este nuevo mercado regional eléctrico. Esta interconexión regional se divide en dos etapas.

En una primera etapa (ETAPA I), con fechas aproximadas del 2014 al 2017, se desarrollará la interconexión Colombia – Ecuador y Ecuador – Perú. Esto requerirá poner en servicio la línea de 500 kV en la frontera Ecuador – Perú, puesto que la línea de interconexión Colombia – Ecuador de 200 kV ya existe y solo habría que aumentar la capacidad de transferencia.

En una segunda etapa (ETAPA II), del 2018 al 2021, y asumiendo que ya se llegó a la interconexión “sub-regional” Colombia – Ecuador – Perú, se incluirán Bolivia y Chile, desarrollando transacciones bilaterales entre Chile – Perú (línea de 200 kV) y Bolivia – Chile (línea de 200 kV).

Se requerirá construir la línea de transferencia Chile – Perú. Los consultores del BID revelaron que será muy costosa y que se deberá negociar, bilateralmente, los términos de rentabilidad y costos.

Respecto al marco normativo del Mercado Regional Eléctrico de los Países del SINEA (MRES), propusieron dos alternativas:

- a) Que el proceso de integración de interconexión eléctrica se dé dentro del marco de un tratado, requiriendo la creación de una institución regional distinta.
- b) Mediante Decisiones de la Comunidad Andina (CAN).

Los países estuvieron de acuerdo con esta última alternativa, buscando aprovechar las ventajas del principio de supranacionalidad de las decisiones de la CAN y la automática adecuación de las distintas normativas internas de las mismas.

La intervención de Chile fue favorable en relación al marco normativo, sobre la base de la CAN. Hizo alusión a la Decisión 666, en su calidad de país asociado le permite adherirse a los acuerdos para un tema particular. Chile viene trabajando desde el 2006 con el Grupo de Trabajo de Organismos Reguladores de Electricidad de la CAN (GTOR), y el Grupo Técnico de Organismos Planificadores de los sectores eléctricos de los Países Miembros de la Comunidad Andina (GOPLAN), así como con el SINEA y que la voluntad de integrarse es la misma.

## Integración energética en la subregión andina (Perú, Ecuador y Colombia)

El BID señaló que quedaba por definir: las rentas de congestión, tratamiento de los subsidios, países en tránsito, redespacho, la distribución de las rentas y gastos en infraestructura, entre otros.

A nivel regional, la interconexión obtendrá beneficios superiores a los costos que implica la infraestructura en su conjunto.

El 23 de abril de 2014, se desarrolló la XVI Reunión Ordinaria del Comité Andino de Autoridades y Organismos Reguladores de Electricidad (CANREL). En dicha reunión se estableció que los Estados priorizarán el trabajo de la Comunidad Andina (CAN), buscando integrar a Chile para esta temática, mediante una Decisión de la CAN que se lo permitiese.

En base al documento recibido por el GTOR respecto del Informe Final de Armonización Regulatoria de Integración Eléctrica de los Países Andinos y Recomendaciones a la propuesta de la Hoja de Ruta del SINEA, el CANREL resolvió:

1. Considerar conveniente que las soluciones que se elaboren sean aplicadas primero a escala bilateral y que sólo después de demostrar su funcionamiento adecuado, las mejores prácticas sean consolidadas a escala multilateral.
2. Es importante no crear una institucionalidad paralela a la CAN, sino que el Consejo de Ministros del SINEA se apoye en los grupos de trabajo GTOR y del GOPLAN a efectos de aprovechar las ventajas del arreglo institucional de la CAN. Y que para ello, resultará indispensable encontrar los mecanismos apropiados para que la República de Chile pueda incluirse en esta integración eléctrica.

El 25 de abril de 2014, se celebró la reunión del Consejo de Ministros de Energía del SINEA, con la participación de los Ministros de Energía del Perú, Ecuador y Chile; y los Viceministros de Energía de Colombia y Bolivia.

En dicha reunión, se aprobó la Declaración de Lima, incluyendo una Hoja de Ruta, la cual fija metas para concretar la integración de sus respectivas redes eléctricas, de acuerdo a las etapas propuestas por los consultores del BID y dentro del marco de la iniciativa del SINEA.

Recientemente, el 04 de setiembre de 2015, con la participación de los Ministros y Altas Autoridades de Energía y Electricidad de los Países Miembros de la Comunidad Andina y de Chile, país que coordina dicha iniciativa, se realizó la Reunión del Consejo de Ministros del Sistema

de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA) en la ciudad de Santiago de Chile<sup>18</sup>.

Como resultado de este importante encuentro, los Ministros y Altas Autoridades suscribieron la “Declaración de Santiago”, en la cual se reafirmó la voluntad de los países de dar continuidad, profundizar gradualmente e impulsar políticamente la iniciativa SINEA; además se acordó continuar avanzando, de manera regional y bilateral, en los temas de armonización regulatoria y en los aspectos de infraestructura, acorde con la Hoja de Ruta para la Integración Eléctrica Andina<sup>19</sup>.

Los cinco países también acordaron continuar con la participación articulada y coordinada con la Comunidad Andina, como entidad rectora de la integración subregional.

**Tabla N° 2: Resumen de las Propuestas de Interconexiones del SINEA**

INTERCONEXION	INTERCAMBIO (MW)	CAPACIDAD (MW)	TENSION (KV)	LONG (KM)	AÑO DE ENTRADA	OBSERVACIÓN
Colombia-Ecuador	680	800	500	505	2017	En suspenso, Ecuador manifestó que se iba a repotenciar la interconexión de 200 Kv
Ecuador-Perú 1° Terna	440	500	500	574	2017	En preingeniería, año posible de entrada es 2018
Ecuador-Perú 2° Terna	790	500	500	574	2020	La construcción de esta línea le daría mayor confiabilidad de interconexión
Perú-Chile	70-100	130	220	54	2017	Requiere mayor estudio para justificar la necesidad de su construcción
Perú-Chile	550	1000	500	607	2020	Requiere mayor estudio para justificar la necesidad de su construcción
Bolivia-Chile	80	130	220	140	2017	Bolivia ha manifestado que dicha interconexión depende de la aprobación de su plan de expansión que está en revisión.

Fuente: Elaboración propia

## VI. Conclusiones

La integración energética resulta actualmente un elemento esencial para el desarrollo económico y social de la región, dado el papel fundamental que juega la energía en el proceso de la economía y la inclusión social y productiva de la población. Una mayor integración regional permitirá incrementar el acceso a mejores servicios básicos a las poblaciones vulnerables de la región, lo que fomentaría de manera positiva el desarrollo de oportunidades de empleo y de servicios modernos de educación y salud, contribuyendo de esta forma a la reducción de la pobreza en la región. Asimismo, permite aprovechar las complementariedades, así como aunar esfuerzos entre países con estructuras similares o suplementarias de producción energética o de bienes y servicios relacionados.

La integración regional andina se constituye como un proceso dinámico basado en los diferentes esfuerzos colectivos, en el cual, los estados desempeñan un rol fundamental ya que son los principales gestores y ejecutores de distintas iniciativas que conducen a la integración.

Por consiguiente, un desarrollo efectivo de la integración energética andina contribuye a la reducción de asimetrías o disparidades en la medida en que incrementa la inversión social y en infraestructura, los lazos comerciales públicos y privados, interestatales, la cooperación en materia tecnológica, contribuyendo también al incremento de la seguridad regional ya que estos recursos al poseer un elevado valor estratégico deben ser protegidos adecuadamente facilitando de este modo la estabilidad regional.

### Notas

- 1 Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE). Informe Quincenal. Matriz Energética. 2005.
- 2 OLADE; Taller de Identificación de Barreras para la Integración Energética. Ed. 2012. Quito.
- 3 Ministerio de Energía y Minas. Anuario Ejecutivo de Electricidad 2013. Pág. 19. 2014.
- 4 GUERRERO BERMEO, Andrés Felipe. La Integración Energética como instrumento para el fortalecimiento del proceso de integración sudamericano UNASUR. Facultad de Relaciones Internacionales. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. Pág. 8. 2010.
- 5 Decreto Supremo N° 064-2010-EM que aprueba la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040.
- 6 Ministerio de Energía y Minas de Colombia. Plan Energético Nacional de Colombia 2006-2015. Contexto y Estrategias. 2007.

- 7 Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de la República del Ecuador. Políticas y Estrategias para el cambio de la matriz energética del Ecuador hacia el año 2020. 2008.
- 8 CAN; Decisión 536 - Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad. Lima, 19 de diciembre de 2002.
- 9 CAN; Decisión 720 - Sobre la vigencia de la Decisión 536 "Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad". Lima 5 de noviembre de 2009.
- 10 Véase <http://www.comunidadandina.org/energia.htm>.
- 11 Íbid.
- 12 Íbid.
- 13 BID; Informe "Armonización Regulatoria de la Integración Eléctrica de los Países Andinos". 2014.
- 14 CAN; Decisión 757 - Sobre la vigencia de la Decisión 536 "Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad". Lima 22 de agosto de 2011.
- 15 BID; "El BID y la Interconexión Energética Andina", en Carta Mensual N° 204. Agosto 2013.
- 16 Íbid.
- 17 Íbid.
- 18 Países de la Comunidad Andina y Chile impulsarán políticamente Iniciativa "Sistema de Interconexión Eléctrica Andina". Véase en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3625&accion=detalle&cat=NP>
- 19 Íbid.

# Reflexiones sobre los quince años de la Carta Democrática Interamericana: avances y desafíos

## Germán Vera Esquivel

Diplomático de carrera. Abogado. Licenciado en Relaciones Internacionales y Magister en Derecho Internacional. Ha servido en Misiones del Perú en Europa, los Estados Unidos y Centroamérica. En la actualidad es Director de Compromiso Global en DEVIDA. Profesor universitario. Autor de varios libros y artículos sobre Derecho Internacional Público.

---

## 1. Introducción

Hace quince años se adoptó la Carta Democrática Interamericana (CDI). La Carta fue aprobada en nuestro país, el 11 de septiembre de 2001, el mismo día del condenable atentado terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York.

La Carta es sin duda una pieza excepcional del derecho y de la política latinoamericanas y muestra la evolución que sobre el tema de la democracia representativa tiene nuestra región desde el siglo pasado.

Sobre el tema de la Democracia, el actual Secretario General de la OEA, el distinguido ex Canciller y ex Senador uruguayo Luís Almagro, ha señalado que: *“debemos estar a la vanguardia en la lucha por la democracia, entendida no como ejercicio electoral cada cuatro o cinco años, sino como el ejercicio pleno de derechos civiles y políticos a diario, ante cada problema, ante cada tema de nuestra ciudadanía”*.<sup>1</sup>

Regresando a la Carta Democrática el ex Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el reconocido político chileno José Miguel Insulza<sup>2</sup> ha indicado que la Carta: *“logró plasmar en*

*su texto una definición amplia de democracia (pues) presenta una serie de elementos esenciales de la democracia representativa basada en la participación activa de la ciudadanía y trasciende la idea de democracia electoral, incorporando no sólo el origen democrático del poder, sino también su ejercicio.”<sup>33</sup>*

Insulza añade que la: *“Democracia no sólo significa ser elegido democráticamente, sino también gobernar democráticamente. La Carta establece, además, una visión integral de la democracia promoviendo tanto la construcción de ciudadanía como la vigencia plena del Estado de derecho.”<sup>34</sup>*

Mencionado lo anterior, el propósito de este artículo será indagar, cuáles han sido los avances y desafíos en la aplicación de este instrumento internacional en los últimos quince años y cuáles son las perspectivas de la Carta Democrática en el futuro, así como su posible reforma, de ser ella posible.

## **2. La Carta Democrática Interamericana. Su objetivo principal**

La Carta Democrática, como he señalado, fue adoptada en Lima el 11 de setiembre de 2001. Este instrumento internacional tiene como antecedente a la Resolución 1080 de la OEA, -- AG/RES. 1080 (XXI-0/91) --, la cual señala que en caso que haya una interrupción en el gobierno democrático en un país de la región, el Consejo Permanente de la OEA deberá convocar inmediatamente a una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores.

Como he mencionado, la Carta Democrática fue adoptada en una Asamblea especial de la OEA celebrada en nuestra capital. Por aquel entonces, el Secretario General de la organización era el destacado ex Presidente colombiano César Gaviria y el Secretario de Estado de Estados Unidos era el distinguido político y ex General estadounidense Colin Powell.

La Carta fue fuertemente impulsada por el Perú en el marco de la OEA por el gobierno peruano de transición del año 2000, y a sugerencia del Embajador Javier Pérez de Cuéllar.

El objetivo principal de la Carta es impedir la existencia de golpes de Estado y de gobiernos no elegidos democráticamente en América Latina.

Al respecto, la Carta señala en su artículo 20 que:

“En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente.”<sup>5</sup>

El artículo 21 es más preciso respecto a los golpes de Estado y a su sanción en el marco de la OEA cuando señala que:

“Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas, han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de dos tercios de los Estados Miembros.”<sup>6</sup>

Queda claro entonces que el propósito de la Carta es impedir que existan golpes de Estado y gobiernos no elegidos democráticamente en Latinoamérica. Igualmente, permite de acuerdo al artículo 21 que la OEA pueda suspender al Estado miembro donde se haya producido una interrupción del orden democrático.

La CDI supera lo postulado en la Resolución 1080, principalmente porque la Carta incorpora supuestos más amplios que los mencionados en la citada Resolución 1080.

Así, la Carta se ocupa de temas que tienen que ver con el concepto de *"alteración del orden constitucional"*. Esto significa que no es necesario un *"coup d'état"* en el sentido clásico del término para que la Carta pueda ser aplicada, ya que el concepto de *"alteración del orden constitucional"* es más amplio e incluye cualquier situación que ponga en peligro la viabilidad de los gobiernos elegidos democráticamente. Es decir, no tiene que haber un golpe de Estado en el sentido clásico del término para que la Carta pueda ser aplicada.

Sin embargo, pese a las buenas intenciones de la Carta, en la práctica los postulados de este instrumento internacional durante sus quince años de vigencia no han sido siempre aplicados adecuadamente.

Esta afirmación exige una mayor explicación.

La OEA durante los últimos años se enfrentó a cuatro intentos significativos de ruptura del orden constitucional en otros tantos países de la región (Venezuela, Ecuador, Bolivia y Honduras). Sin embargo, en casi ninguno de estos casos la OEA aplicó estrictamente lo señalado en la Carta. Por el contrario, en esas ocasiones la Organización buscó soluciones políticas más que jurídicas a las crisis existentes.

Esto es particularmente notable en la situación de Honduras donde no sólo no se restituyó al Presidente legítimamente elegido (Manuel Zelaya) sino que se permitió que el nuevo gobierno no electo democráticamente continuara al mando del país (Rigoberto Micheletti). Aunque también es necesario reconocer que luego de la ruptura institucional y resuelta ésta a través de elecciones, el poder le fue entregado inmediatamente al Presidente elegido constitucionalmente en ese país (Porfirio Lobo). El caso de Honduras fue una dura prueba para la Carta. Pero en este caso como ya hemos mencionado no se adoptó una solución jurídica sino una política.<sup>8</sup>

### ***2.3. El origen de la Carta. La negociación diplomática. La participación del Perú y la Teoría del Multilateralismo Complejo***

Varios autores han relatado la historia del nacimiento de la Carta Democrática Interamericana.<sup>9</sup> Pienso que cada uno de estos autores lo hace desde su propia perspectiva.

La mayoría de autores estudiados coinciden en señalar que en los años noventa, el fin de la guerra fría y la nueva oleada democratizadora en la región, hacían necesario que la OEA enfrentase con nuevos elementos legales las nuevas amenazas a la democracia en América Latina.<sup>10</sup>

Al respecto, ha señalado Saranti que antes del fin de la guerra fría no había preocupación en América Latina por implementar un “*derecho a la democracia*”. Para esta autora griega, desde 1948 hasta 1985, los Estados miembros de la OEA tenían mayor interés en que se respete el “*principio de no intervención*” en sus políticas y en sus territorios. Es recién en los años noventa con el fin de la guerra fría y la caída del muro de Berlín que se genera un nuevo orden en América Latina, que se atestigua con la “*gradual emergencia del derecho a la democracia como una regla del derecho internacional*”.<sup>11</sup>

El objetivo de esta reafirmación democrática tenía un claro objetivo. Como se ha señalado acertadamente el “*principio democrático*” era in-

dispensable para garantizar la protección de los derechos humanos. Igualmente, sin duda alguna, ya era aceptado que la democracia representativa prevenía conflictos, promovía el Estado de Derecho y permitía la seguridad regional e internacional.<sup>12</sup>

Como se ha señalado acertadamente: *“Era necesario que la OEA posea nuevas normas, más precisas, para que la ambivalencia de sus respuestas a las crisis de institucionalidad democrática se minimice como posibilidad en el futuro. Asimismo, aparecía como indispensable reestructurar los mecanismos existentes para dotar a la OEA de una base normativa que le permita actuar frente a las nuevas amenazas a la democracia, distintas al golpe de estado tradicional”*.<sup>13</sup>

Muchos coinciden en afirmar que fue el Embajador Javier Pérez de Cuéllar uno de los impulsores de la Carta Democrática.<sup>14</sup> Como Primer Ministro y Canciller del Gobierno de Transición de Valentín Paniagua, Pérez de Cuéllar sostuvo en su momento que era necesario: *“la promoción de una Carta Democrática Interamericana que otorgue una naturaleza jurídicamente vinculante a todos los instrumentos y mecanismos de preservación de la democracia, así como de medios de acción más oportunos y eficaces”*.<sup>15</sup>

Añade Pérez de Cuéllar que: *“La democracia es un valor universal y crecientemente, es un consenso que se sustenta en principios y normas del derecho internacional. Los valores democráticos y los inherentes a los derechos humanos, no admiten excepciones culturales”*. Y concluye que: *“El Perú asume la democracia como un valor de su propia cultura, como una aspiración y una convicción de su propia historia. Y lo hace también como un valor universal que promueve y fomenta”*.<sup>16</sup>

Con el impulso de este insigne peruano, la diplomacia del Perú asumió la tarea de redactar el proyecto de una Carta Democrática Interamericana y lograr su adopción en el seno de la OEA entre diciembre de 2000 y setiembre de 2001.

Ha señalado Didier Opertti, hace algunos años Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, que el Perú introdujo la propuesta de la Carta en la OEA. En sus palabras, Opertti señaló que al Perú: *“le cupo la feliz iniciativa de introducir en el diálogo regional una propuesta, que luego se reflejará en lo que hoy, con orgullo y con sentimiento, proclamamos como la Carta Democrática Interamericana”*.<sup>17</sup>

Pero luego que el Perú introdujo la propuesta de Carta Democrática se puede señalar que esta adquirió vida propia y fue enriquecida con los aportes de los diversos países integrantes de la OEA.<sup>18</sup>

El Embajador Manuel Rodríguez ha reconocido que la diplomacia peruana tuvo una gran participación en la elaboración de la Carta. En poco tiempo, nuestra diplomacia elaboró un proyecto de Carta que fue presentado por nuestro país y que luego fue enriquecido con el aporte de otros países amigos de la OEA como el Canadá, Uruguay y otros. El mismo Manuel Rodríguez tuvo una destacada participación.<sup>19</sup>

Sobre el tema de la dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa que fue el tema más controvertido y difícil en la negociación de la CDI<sup>20</sup>, se ha señalado que para que países como Venezuela acepten lo finalmente adoptado en la Carta se tuvo que acudir a incorporar en los considerandos y en los artículos 2 y 6 de la Carta alguna referencia a: *“la participación y el carácter inclusivo que debe poseer toda democracia”*.<sup>21</sup>

Algunos autores también han indicado que los diplomáticos canadienses apoyaron durante toda la negociación de la Carta Democrática, pero con una actitud discreta y aplicando una diplomacia *“suave”* o llamada en inglés *“soft diplomacy”*.<sup>22</sup>

Se ha señalado que el Canadá tenía interés en participar y apoyar en la adopción de la Carta dado que esto le presentaba una combinación de oportunidad y de visión de largo plazo en los temas de la democracia en la región.<sup>23</sup> Como anfitrión de la Asamblea General de la OEA en Windsor en el año 2000, y de la Cumbre de las Américas en Quebec en el año 2001; Canadá tenía el deseo de mostrar sus credenciales democráticas así como reafirmar que no existía un *“déficit democrático”* en América Latina, en la década del año 2000.<sup>24</sup>

De otro lado, el profesor canadiense Andrew Cooper ha señalado que el estilo de negociación de la Carta se hizo en el marco de una aproximación que la teoría de las Relaciones Internacionales denomina como *“multilateralismo complejo”*.<sup>25</sup> Es decir una negociación donde no sólo participan los Estados sino también las organizaciones de la sociedad civil como las ONGs internacionales y nacionales. Esto se vio demostrado en el hecho que los Estados donantes y en particular el Canadá apoyaron consistentemente a la comunidad de las ONGs peruanas dedicadas a la democracia.<sup>26</sup>

#### ***2.4. La naturaleza jurídica de la Carta. El Derecho a la Democracia y el Principio Democrático***

Una gran cantidad de autores señalan que la Carta Democrática Interamericana no es un tratado internacional.<sup>27</sup>

Sin embargo, el Profesor Douglass Cassel de la Universidad de Notre Dame, reconociendo que la CDI no es un tratado, ha señalado que la Carta Democrática puede ser considerada una interpretación autorizada (*authoritative interpretation*) de la Carta de la OEA y de este modo se puede considerar que tiene efectos vinculantes para los Estados Parte de la mencionada Carta de la OEA.<sup>28</sup>

De acuerdo con esta opinión, Rodríguez Cuadros también considera que la Carta Democrática tiene carácter vinculante. Ha indicado que durante las negociaciones de la Carta se hizo una consulta al Comité Jurídico Interamericano el cual informó que de acuerdo al principio del "*desarrollo progresivo del derecho internacional*"<sup>29</sup>, la Carta Democrática, al ser una interpretación de la Carta de la OEA; y, en aplicación de lo señalado en el artículo 31.3(a) de la "*Convención de Viena de Derecho de los Tratados*" de 1969, sobre la interpretación de los tratados; podía considerarse como de obligatorio cumplimiento.<sup>30</sup>

Pero dejando de lado este debate jurídico, la Carta Democrática también es muy importante porque por primera vez se refiere al "*derecho a la democracia*".

Así, en el artículo 1 de la Carta se señala que: "*Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas*".

Así, la Carta reconoce que los pueblos tienen el "*derecho a la democracia*". Este tema ya había sido abordado tempranamente por el actual Canciller chileno y ex funcionario de la ONU Heraldo Muñoz en el año 1998, cuando este autor acertadamente había señalado que ya existía un "*derecho a la democracia*" en el derecho internacional americano.<sup>31</sup> Coincidió con esta opinión.

Muñoz añadía, en el año 1998, que el derecho a la democracia existía: "*en el sentido que una doctrina ya existente sobre la defensa y promoción de la democracia en el sistema interamericano ahora se ha transformado en una obligación normativa y, más importante aún, que dicho derecho a la democracia se está implementando mediante la acción colectiva pacífica.*"

El autor chileno añadía que: "*Este derecho a la democracia no se debe entender como la aceptación creciente por la comunidad internacional de un 'derecho nuevo' – debido a que numerosos acuerdos hemisféricos y mundiales han establecido claramente los derechos básicos, civiles y*

*políticos, que constituyen la esencia de la democracia representativa – sino, más bien, como el reconocimiento creciente en las Américas de que la democracia puede y debe ser defendida mediante acciones colectivas de carácter pacífico.”*

Sobre el principio democrático los autores españoles Díaz y Cano<sup>32</sup> han indicado que tiene un reconocimiento especial en América Latina y en Europa. Como ellos mismos lo han señalado: *“en ciertos ámbitos regionales, como es el caso sobresaliente de Europa y América, los Estados de estas regiones, con independencia de las situaciones que se vayan produciendo en la práctica y a las que se enfrenta la pervivencia de los sistemas democráticos, han venido otorgando a la democracia el valor de principio fundamental en sus relaciones mutuas y, también, en los marcos más amplios de su acción exterior”*.<sup>33</sup>

## **2.5. Fortalezas y debilidades de la Carta**

El profesor Max Cameron de la Universidad canadiense de la Columbia Británica ha señalado cuales son las fortalezas y debilidades de la Carta Democrática Interamericana.<sup>34</sup>

Como fortalezas de la Carta Democrática este autor señala que esta:

- 1) Define a la democracia como un derecho;
- 2) incluye amenazas más sutiles a la Democracia; y,
- 3) exige la democracia como un requisito para ser miembro de la OEA.

Como debilidades de la Carta, Cameron indica que esta:

- 1) No reconoce la multidimensionalidad de la democracia;
- 2) ha dado definiciones imprecisas de lo que debe considerarse como una alteración/ruptura del orden democrático; y,
- 3) tiene muy débiles mecanismos de sanción.

Esto requiere una explicación. Enfatizamos lo que consideramos lo más interesante de los planteamientos de Cameron.

Entre las fortalezas de la Carta está el hecho que esta define a la democracia como un derecho de los pueblos. Este es un avance fundamental y muestra que el principio democrático se impone cada vez más en la

región. Igualmente, el hecho que la Carta exija que para ser miembro de la OEA, los Gobiernos de los países deban ser democráticamente elegidos, muestra que la democracia ha llegado a América Latina para quedarse.

Entre las debilidades destaca el hecho que la Carta no ha definido que significa el concepto de "*alteración/ruptura del orden constitucional*". En este punto concuerdo con el autor reseñado. La definición de estos conceptos es importante para que los Estados miembros de la OEA y su Consejo Permanente puedan actuar en casos en que la democracia se vea afectada en alguno de los países de nuestra región.

El tema de la democracia como un concepto multidimensional es muy importante. Y al no ser abordado adecuadamente en la Carta Democrática constituye una debilidad de esta. Al respecto, Cameron ha señalado que se continúa: "*considerando a las elecciones libres y justas como la piedra angular de la democracia procedimental*". Pero: "*muchos no respetan la reglas básicas de la Constitución. En particular, la independencia judicial ha sido a menudo socavada*".<sup>35</sup>

La democracia entonces no sólo debe estar representada por elecciones libres, justas y transparentes. Sino también debe estar orientada al fortalecimiento de las instituciones y de la ciudadanía, temas ambos que son el fundamento de la democracia representativa; dado que ahora se necesita una democracia de calidad y sostenible.<sup>36</sup>

Por otro lado, además de Cameron algunos autores han señalado como una debilidad de la Carta que esta tiene mecanismos muy débiles de sanción, es decir que no tiene "*dientes*".<sup>37</sup> Sobre esto ampliaremos más en el siguiente acápite.

## **2.6. La posible reforma de la Carta. La designación de un "Ombudsman" para la democracia o la creación de un "Observatorio de la democracia"**

Este es el tema más interesante y que apasiona a diversos académicos, diplomáticos y políticos latinoamericanos.

En el año 2010, en Santiago de Chile, se llevó a cabo un seminario internacional llamado "*La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción*".<sup>38</sup>

En este documento se recogen diversas e interesantes opiniones de diversos políticos, académicos y diplomáticos Latinoamericanos y del Caribe<sup>39</sup> sobre la Carta.

Durante las sesiones de ese seminario, Jorge Santisteban de Noriega a nombre del "*Grupo de amigos de la Carta Democrática*"<sup>40</sup> propuso que se debería crear la figura de un "*Ombudsman*" o defensor de la democracia en la región. Es decir, una persona elegida por los Estados miembro de la OEA que alerte a los países en caso de peligros o amenazas a la democracia en la región.<sup>41</sup>

Esta propuesta no ha tenido mayor apoyo por el temor de algunos Estados a la injerencia en sus asuntos internos. Aunque ha sido considerada una propuesta interesante.

Por otro lado, en el año 2011 en una reunión de ex Presidentes Latinoamericanos se planteó la posibilidad de crear un "*observatorio de la democracia*". Este sería un: "*mecanismo de observación y monitoreo de los avances y promoción de los principios establecidos en la Carta Democrática Interamericana de su aplicación y de alerta temprana en los casos de alteración de la institucionalidad democrática en los países de la Región, con la finalidad de coadyuvar a los esfuerzos que en ese mismo sentido realizan las organizaciones regionales y subregionales*".<sup>42</sup> Esta propuesta también es interesante, aunque tenemos dudas que pueda ser viable en este momento.

De otro lado, el profesor argentino Rubén Perina de la Universidad George Washington ha indicado que son posibles reformas a la Carta. Pero ello representa un reto como lo reconoce el mismo autor.<sup>43</sup> Pienso lo mismo sobre todo porque en este momento la región latinoamericana (especialmente Venezuela y Cuba) tienen diferentes visiones sobre la democracia.

Entre las reformas que propone este autor y que me parecen interesantes se encuentra la de permitir a representantes de otros poderes del Gobierno (legislativo o judicial) acudir al Consejo Permanente cuando haya una posible amenaza a la democracia en un país de la región.<sup>44</sup> Ello porque en la práctica actual de las relaciones internacionales solo el poder ejecutivo de los Estados, representado básicamente por sus Ministerios de Relaciones Exteriores, monopoliza la representación de estos. Una amenaza a la democracia se podría resolver si se permitiese a los representantes del poder legislativo o judicial de los países solicitar por ejemplo la visita del Secretario General en caso haya una posible vulneración del orden constitucional en algún país.<sup>45</sup>

La otra reforma que parece interesante sería crear una Comisión Interamericana que observe el cumplimiento de la Carta Democrática. Perina sostiene que esta Comisión podría ser similar a la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos. Con expertos independientes elegidos por los países que evalúen la situación en cada Estado sobre sus condiciones democráticas y las posibles amenazas a ella. Esta propuesta es valiosa aunque nuevamente no creemos que ella cuente con suficiente consenso todavía.

Otra reforma que propone Perina es una que me parece muy adecuada y en la que muchos académicos coinciden. Esta reforma sería convertir a la Carta Democrática en un tratado, es decir en una Convención Interamericana. De ese modo, la Carta sería de obligatorio cumplimiento para todos los países de la región.<sup>46</sup>

### ***2.7. Algunas reflexiones sobre la OEA y el décimo quinto aniversario de la Carta Democrática***

Sin ser pesimistas, en sus quince años de vigencia la Carta no ha probado ser un instrumento suficientemente útil para enfrentar las crisis contra la democracia en la región. Se podría decir que, hasta el momento, la Carta contiene disposiciones que podrían considerarse un “*soft law*” latinoamericano.

Al respecto, el Embajador Allan Wagner coincide con esta opinión cuando señala que “*la Carta Democrática Interamericana en la OEA tan pronto recuperamos la democracia; (...) marcó una clara posición del Perú. Lamentablemente la experiencia en la aplicación de la Carta Democrática no es del todo positiva que hubiéramos deseado*”.<sup>47</sup>

Sin embargo, la Carta es aún nueva y la mayoría de las repúblicas latinoamericanas aún tienen democracias jóvenes. En tal sentido, se puede afirmar que la aplicación de la Carta será un éxito en la medida que los pueblos de América Latina sientan que la democracia no sólo les otorga derechos civiles y políticos sino también derechos económicos pues al ser Latinoamérica una de las regiones más desiguales del mundo<sup>48</sup>, ello genera grandes insatisfacciones en sus poblaciones que, en algunos casos, se aferran a los planteamientos de gobiernos no democráticos o populistas.

Pero, la defensa de la democracia es fundamental en América Latina. En el año 2011, once ex Presidentes de la región coincidieron en señalar que la Carta Democrática era el: “*instrumento más avanzado que existe en el ámbito internacional para resguardar la institucionalidad democrática*”.<sup>49</sup>

Asimismo, en esa ocasión se señaló que: “*La aplicación de la Carta, en algunos casos, ha mostrado su eficacia y validez, pero al mismo tiempo indica que cuando no existe una decidida voluntad política de los Gobiernos para accionar los mecanismos de acción colectiva, a favor de la preservación de la institucionalidad democrática, pueden enfrentarse limitaciones que atentan contra su participación efectiva*”.<sup>50</sup>

Mencionado esto último, debemos señalar que sin duda alguna, la Carta puede ser mejorada. Al respecto, se ha señalado que la Carta necesita “*dientes*”; es decir un mejor procedimiento de alerta temprana para conocer las “*alteraciones de la institucionalidad democrática*” y un mejor sistema de sanciones.<sup>51</sup>

Sin embargo, creo que las posiciones políticas existentes en la región no permiten aún un cambio en ese sentido. En este artículo hemos visto que hace algunos años se propuso la creación de un “*ombudsman*”, defensor o relator de la democracia en la región. Pero este es un planteamiento que no ha tenido apoyo. En el año 2011, durante el décimo aniversario de la CDI, los once ex Presidentes de la región participantes propusieron la creación de un “*órgano independiente de vigilancia de la democracia*”. Incluso con opiniones que no sean vinculantes para los Estados miembros. Pero nuevamente, dada la situación política en la región, no me parece, que existan las condiciones para que tenga éxito esta iniciativa.

Otro tema importante que debemos señalar es que la Carta Democrática debe convertirse en el futuro en un tratado o una Convención Interamericana de carácter vinculante. Sobre todo, porque con el paso del tiempo la región sufre otro tipo de amenazas a sus incipientes democracias. Amenazas como las de los llamados “*golpes blandos*” donde los poderes económicos a través del poder judicial alteran, algunas veces, la voluntad popular interfiriendo en modos no democráticos.<sup>52</sup> No hay que olvidar también que la democracia significa tolerancia y alternancia en el poder.

Finalmente, está el tema de la protección a los más vulnerables de la región. Tema de la mayor importancia. La democracia solo puede profundizarse en las sociedades donde la inclusión social permite a los más débiles tener posibilidades para su desarrollo mediante adecuados servicios como educación, salud, alimentación, recreación y la posibilidad que sus descendientes puedan progresar y alcanzar mejores condiciones de vida que la de sus progenitores. En ese sentido, la Carta Democrática es una garantía para ello pues tiene como fundamento la libertad que es condición esencial para el desarrollo económico.

## Notas

- 1 "Los desafíos actuales de la democracia en Latinoamérica", Santo Domingo, República Dominicana, 10 de abril de 2016, recuperado de: [http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=16-0031](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=16-0031)
- 2 José Miguel Insulza fue elegido Secretario General de la OEA el 2 de mayo de 2005 y fue reelegido el 24 de marzo de 2010. Su período terminó en el año 2015. En el año 2016 asumió la Secretaría General de la OEA el ex Canciller del Uruguay Luis Almagro.
- 3 En: <http://www.infolatam.com/2011/09/04/10-anos-de-la-carta-democratica/>
- 4 loc. cit.
- 5 Carta Democrática Interamericana, artículo 20.
- 6 Carta Democrática Interamericana, artículo 21.
- 7 Golpe de Estado.
- 8 En beneficio de Honduras, país al que le tengo especial aprecio, quiero hacer más las palabras de Michael Shifter, Presidente del Centro de Estudios "Diálogo Interamericano" quien ha indicado que: "Honduras fue un caso muy particular de un pequeño país en el que un número de intereses políticos convergieron". Véase: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n2221218.htm>  
En mi opinión la crisis democrática hondureña fue superada con éxito si consideramos que desde la interrupción constitucional del año 2009 hasta las correctas elecciones del año 2013, se configura un solo proceso democrático.
- 9 Véase entre otros: Saranti, Vasiliki, "A System of Collective Defense of Democracy: The Case of the Interamerican Democratic Charter", *Goettingen Journal of International Law* 3 (2011) 2, 675-714; Cooper, Andrew F. "The Making of the Inter-American Democratic Charter: A case of Complex Multilateralism". *International Studies Perspectives* (2004) 5, 92-113; Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones, Washington DC, 2003.  
También en: [http://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](http://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)
- 10 Saranti, Vasiliki, "A System of Collective Defense of Democracy: The Case of the Interamerican Democratic Charter", pp. 679-680. Saranti es investigadora del Instituto Militar Helénico.
- 11 Loc. cit.
- 12 Saranti, Vasiliki, op. cit., p. 680. Para sustentar esta afirmación esta autora cita el informe del ex Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 June 1992.
- 13 Como lo señala Manuel Rodríguez en: OEA, Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones, op. cit. p. 315
- 14 Cooper, Andrew F. "The Making of the Inter-American Democratic Charter: A case of Complex Multilateralism", op. cit., p. 97. Andrew Cooper es un distinguido Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Waterloo en Canadá. Ha publicado también con Thomas Legler el libro *Intervention without intervening?. The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. Palgrave Macmillan, 2006.

- 15 Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Javier Pérez de Cuéllar ante el Congreso de la República. Lima, 11 de diciembre de 2000. Tomado de: Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones, op. cit., p. 315
- 16 Loc. cit., pp. 315-316
- 17 Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones, op. cit., p. 231
- 18 El entonces Representante del Perú ante la OEA, Embajador Manuel Rodríguez Cuadros ha relatado la historia de las negociaciones de la Carta Democrática en un documento editado por la OEA con ocasión del primer año de la adopción de la CDI. Véase: Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones, op. cit., pp. 313-325. Recomendando leerlo.
- 19 Como lo ha reconocido el fallecido jurista peruano Jorge Santisteban de Noriega. Véase: Mariani, Santiago (ed.). La Democracia en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Una reflexión desde la academia y la sociedad civil. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), 2011, p.18. Santisteban señaló en aquella ocasión que: "La proclamación de la democracia como derecho subjetivo de las personas es una creación propia latinoamericana (...). No olvidemos que fueron dos peruanos —Manuel Rodríguez, como embajador ante la OEA, y don Javier Pérez de Cuéllar, como canciller de la República— quienes redactaron esta parte de la Carta. Resulta, entonces, que en nuestro continente la democracia ya no es solamente un sistema institucional, sino un derecho que pueden reclamar las personas a partir de lo consagrado en la Carta."
- 20 Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones, op. cit., p. 323
- 21 Manuel Rodríguez ha señalado que: "estos elementos están recogidos en los considerandos de la Carta Democrática Interamericana, así como en el artículo 2: "La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional", y en artículo 6: "la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".
- 22 Cooper, Andrew F. "The Making of the Inter-American Democratic Charter: A case of Complex Multilateralism", op. cit., p. 100. Este autor sostiene que: "Instead of trying to play too robust a role, however, Canada was content to support Peru in its efforts to negotiate the charter. Such support came in many forms. Canadian officials supplemented Peru's own diplomatic efforts to formulate a supporting coalition of "like-minded" states. (...) When attempts emerged from a variety of state and society sources to try to block the charter, Canada worked hard to overcome these obstacles in tandem with Peru. What it did not want to do was to seek or expect ownership of this initiative. As played out in the OAS intervention on Peru Canadian participation on the charter was selective and consistent with a team approach".
- 23 op. cit. p. 99.
- 24 loc. cit.
- 25 De acuerdo a lo que señalan algunos autores de la teoría de las Relaciones Internacionales en el "multilateralismo complejo" no solamente son los Estados los actores internacionales sino también la sociedad civil (representada en gran parte por la ONGs nacionales e internacionales) y también los ciudadanos. Esta teoría comenzó a destacarse a mediados

## Reflexiones sobre los quince años de la Carta Democrática Interamericana

- de los años ochenta cuando empezó a estudiarse la relación entre las organizaciones económicas internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con la sociedad civil.
- 26 Cooper, Andrew F. "The Making of the Inter-American Democratic Charter: A case of Complex Multilateralism", op. cit., p. 104
  - 27 Douglass Cassel, Ruben Perina, Antero Flores-Araoz, Fernando de la Flor, entre otros. Todos en mi libro "La Carta Democrática Interamericana y el Rol de la OEA en el Siglo XXI", op. cit., en la Presentación; Prefacio; y, pp. 62 y 70.
  - 28 Cassel, Doug. "Honduras: Coup d'Etat in Constitutional Clothing?". American Journal of International Law (AJIL), Volume 13, Issue 9, October 15, 2009. Señala Cassel: "Although the Democratic Charter is not a treaty, it may be viewed as an authoritative interpretation of the OAS Charter by the parties to that treaty, and thus to have binding legal effect."
  - 29 Este principio se recoge en el último considerando del preámbulo de la Carta que indica que: "Teniendo en cuenta el desarrollo progresivo del derecho internacional y la conveniencia de precisar las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos e instrumentos básicos concordantes relativas a la preservación y defensa de las instituciones democráticas, conforme a la práctica establecida".
  - 30 Rodríguez ha señalado que: "la disposiciones de la Carta Democrática Interamericana se incorporan a las de la Carta de la OEA y adquieren un carácter vinculante. La aprobación unánime del texto refuerza este criterio". Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Documentos e Interpretaciones, op. cit., p. 324
  - 31 Muñoz, Heraldo. "El Derecho a la Democracia en las Américas". Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, p. 60  
Recuperado de: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewArticle/15343>
  - 32 Díaz Barrado, Cástor Miguel y Cano Linares, María de los Angeles. "América y el Principio de la Democracia: La Carta Democrática Interamericana". En: Revista de Estudios Jurídicos Nro. 10/2010 (Segunda época), Universidad de Jaén, España. Recuperado de: <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/536>
  - 33 Loc. cit. Díaz y Cano también reconocen que: "No existe en la sociedad internacional contemporánea un principio democrático que haya alcanzado el grado de estructural en el orden jurídico internacional".
  - 34 Cameron, Max. "The Inter-American Democratic Charter and the Evolution of Democracy in Latin America: Strengths, Weaknesses and Recommendations". Recuperado de: <http://blogs.ubc.ca/cameron/2011/09/11/the-inter-american-democratic-charter-and-the-evolution-of-democracy-in-latin-america-strengths-weaknesses-and-recommendations/>
  - 35 La Carta Democrática Interamericana y el Desarrollo de la Democracia en América Latina: fortalezas, debilidades y recomendaciones, Maxwell Cameron, 12 de setiembre de 2011. Recuperado de: <http://www.politai.pe/opinion13.html>
  - 36 Como lo menciona el Informe "Nuestra Democracia" del PNUD y la OEA, México: Fondo de Cultura Económica, 2010. Recomiendo su lectura.
  - 37 A esto se han referido el ex Representante del Perú ante la OEA, Antero Flores-Araoz y el ex Canciller mexicano Jorge Castañeda. Los "dientes" se refieren a poner sanciones a los países miembros de la OEA que se alejen de los cauces democráticos. Estas sanciones podrían ser, por ejemplo, económicas. Castañeda ha señalado que: "En efecto, la carta no tiene "dientes" y si no tiene "dientes" ninguna de sus supuestas sanciones realmente van a ser

eficaces (...). Es cierto que existen dos cláusulas democráticas en tratados de cooperación económica entre América Latina y la Unión Europea (México y Chile), pero no tienen "dientes" tampoco. Hasta donde recuerdo las del Mercosur tampoco tiene "dientes" propiamente tales. (...) Ahí el problema es que entramos directamente en la dinámica de sanciones económicas que involucran a organismos internacionales de tipo financiero y económico. (...) Entonces, ¿queremos una defensa colectiva de la democracia ex post con "dientes"? Si no incorporamos este tipo de elementos nos las vamos a tener. Podemos perfectamente mantenernos en la tradición del "anti intervencionismo" o "no intervención", y decir que no compartimos la idea que se deban ejercer sanciones económicas en defensa colectiva de la democracia". Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. "Seminario Internacional "La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción". Santiago, Chile, 1 y 2 de diciembre de 2010, p. 21. Recuperado de: [https://www.oas.org/en/ser/dia/civil\\_society/docs/La%20Carta%20Democr%C3%A1tica%20Interamericana%20-%20Realidad%20y%20desaf%C3%ADos%20a%2010%20a%C3%B1os%20de%20su%20adopci%C3%B3n.pdf](https://www.oas.org/en/ser/dia/civil_society/docs/La%20Carta%20Democr%C3%A1tica%20Interamericana%20-%20Realidad%20y%20desaf%C3%ADos%20a%2010%20a%C3%B1os%20de%20su%20adopci%C3%B3n.pdf)

- 38 op. cit.
- 39 Hay que recordar como ha mencionado acertadamente César Gaviria que la OEA no es una organización latinoamericana. La OEA incluye a varios países del Caribe anglófono y francófono. Igualmente, a los Estados Unidos y al Canadá. Al respecto, Gaviria ha señalado recientemente que: "la OEA no es una expresión de América Latina. La OEA es una expresión de toda América, incluido el Caribe. Es la expresión de Canadá, de EE.UU., de América Latina, claro, pero también de todos los países caribeños. Tiene una enorme ventaja frente a otras instituciones por que los compromisos que ahí se adquieren son obligatorios". Véase: Entrevista a César Gaviria en la revista América Economía, 9 de mayo de 2011. Recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/cesar-gaviria-ex-presidente-de-colombia-las-drogas-hay-que-regularlas-no>
- 40 El "Grupo de amigos de la Carta" fue creado por el Centro Carter, entidad liderada por el ex Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter quien ha destacado por su apoyo al fortalecimiento de la democracia y la promoción de los derechos humanos en la región.
- 41 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. "Seminario Internacional "La Carta Democrática Interamericana: Realidad y desafíos a 10 años de su adopción", op. cit, p. 26.
- 42 Declaración de Lima por la vigencia y preservación de la democracia. Lima, 11 de setiembre de 2011.
- 43 Perina, Rubén M. "The Inter-American Democratic Charter: an assessment and ways to strengthen it". The Brookings Institution, p. 83. Recuperado de: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/7/07%20summit%20of%20the%20americas/07%20inter%20american%20charter%20perina.pdf>
- 44 Como lo menciona Perina: "Another reform is to allow the possibility that other branches of government (e.g., the legislature or the judiciary) be permitted to express before the Permanent Council their views on violations of the Charter and threats to the democratic order in their respective countries. The IADC does not permit the legislative or the judicial branches to ask the Permanent Council to convoke a meeting to discuss, for example, threats to their independence or their very existence". Véase: Perina, Ruben M., "The Inter-American Democratic Charter: an assessment and ways to strengthen it", op. cit., p.83.
- 45 op. cit., p. 84
- 46 Perina ha señalado que: "There is one last reform that appears necessary. To convert the IADC, with its reforms, into a treaty or an inter-American convention. As such, the IADC would become a legally binding instrument, which would commit and compel member states

## Reflexiones sobre los quince años de la Carta Democrática Interamericana

- to comply with its provisions. This would imply, however, opening a wide and much needed debate, at all levels, about the Charter's relevance and effectiveness. As the discussion would have to involve the legislative branch in the approval and ratification process, the IADC would become a better known and valued instrument throughout the hemisphere". Perina, Ruben M., op. cit., p. 85.
- 47 Entrevista a Allan Wagner en el diario La República, "El narcotráfico y el cambio climático son los grandes desafíos del Perú", Lima 18 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://larepublica.pe/impres/politica/988-el-narcotrafico-y-el-cambio-climatico-son-los-grandes-desafios-del-peru>
- 48 "No han alcanzado aún igualdad plena, y en algunos casos ni siquiera igualdad ante la ley, grupos vulnerables como las mujeres, los niños y las poblaciones indígenas. Estas violaciones se ven agravadas por la persistente pobreza en la región más inequitativa del mundo, lo que crea grandes presiones sociales". Grossman, Claudio. "El fortalecimiento de la Democracia: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos", en Foreign Affairs en español, Otoño-Invierno 2001.
- 49 "Declaración de Lima: por la vigencia y preservación de la democracia". Recuperado de: <http://www.infolatam.com/2011/09/12/america-latina-expresidentes-firman-la-declaracion-de-lima-en-pro-de-la-democracia/> Participaron en esta reunión los ex Presidentes Vicente Fox de México; Jaime Paz Zamora y Carlos Mesa de Bolivia; César Gaviria y Ernesto Samper de Colombia; Fernando de la Rúa de Argentina; Rodrigo Borja y Gustavo Noboa de Ecuador; Martín Torrijos y Nicolás Ardito de Panamá; Antonio Saca de El Salvador; Hipólito Mejía de República Dominicana; Alejandro Toledo de Perú; y José María Aznar de España.
- 50 loc. cit.
- 51 Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. "Seminario Internacional La Carta Democrática Interamericana: Realidad y Desafíos a 10 años de su adopción". Santiago, Chile, 1 y 2 de diciembre de 2010, op. cit., p. 21.
- 52 "Ahora se utilizan los golpes blandos, a través de los poderes económicos y a través del poder judicial. Esto lo hicieron contra Fernando Lugo en Paraguay, en Honduras contra Manuel Zelaya y en Brasil, ahora, están contra Dilma y Lula. Los desprestigian para que la gente no les crea y no los voten. Es la política que se utiliza al día de hoy. Cuando logran consenso, derrocan a los gobiernos sin necesidad de las Fuerzas Armadas." Entrevista a Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz, El País de España, 23 de marzo de 2016. Recuperado de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/22/argentina/1458682757\\_119259.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/22/argentina/1458682757_119259.html)

# La geopolítica marítima en Asia Pacífico y los desafíos de la seguridad

**Sergio Zapata Huamán**

Primer Secretario en el Servicio Diplomático. Ha sido encargado de la sección cultural y educativa de la Embajada del Perú en México. Actualmente Cónsul Adscrito en Caracas.

---

## 1. Introducción

Asia Pacífico es la región del siglo XXI. Efectivamente, constituye la zona más dinámica por el crecimiento económico, por la concentración de riquezas (más del 56% del PBI mundial) y porque alberga a más de la mitad de la población mundial (Málaga Ego-Aguirre, 2013). Asimismo, reúne a la mayor democracia (India), a la primera, segunda y tercera economía (Estados Unidos, China y Japón), al país de mayoría musulmana más poblado (Indonesia) y “a siete de los diez mayores ejércitos del mundo” (Campbell y Ratner, 2014). Las fuerzas económicas importantes que están moldeando la región son: el comercio, la industria, el desarrollo tecnológico y la innovación.

En ese contexto, el **Océano Pacífico** se convierte en un factor geopolítico relevante, no sólo por las relaciones económicas que fluyen y que es factible mantener con varios países en la región a través del transporte marítimo y los puertos, sino por la incidencia de las rutas comerciales y la conectividad que es clave defender frente a las tensiones marítimas y las amenazas no convencionales. En otras palabras, los escenarios geoeconómicos y geopolíticos en la región advierten a los Estados la necesidad de cooperar unos con otros en varios frentes para proyectar pacíficamente sus intereses en los ámbitos económico-comercial y de seguridad.

En el presente trabajo, se revisan los conceptos del balance del poder, la interdependencia económica, la geoeconomía, la geopolítica, así como la teoría del poder marítimo y la noción del poder naval. Luego, se describe la política exterior estadounidense emprendida en Asia Pacífico en materia económica y de seguridad, conocida como “giro” o “reequilibrio en Asia”, para efectos de garantizar su posición prominente como potencia del Pacífico, en un contexto de ascenso de China como potencia emergente y de diversas tensiones marítimas que requerirán de un hábil manejo político y diplomático para superar las tensiones y los riesgos de conflictos entre los principales actores de la región.

## 2. Marco conceptual

### *2.1. El interés nacional y la teoría del balance del poder*

En el ámbito de las ciencias políticas y de la disciplina de las relaciones internacionales, los Estados reúnen a las comunidades y las poblaciones que se organizan políticamente en un determinado territorio, siendo estos primeros los encargados de ejecutar las aspiraciones y los anhelos colectivos convertidos en “**intereses nacionales**”. El Estado, que “da cuenta de la existencia de intereses constituidos”, usará entonces “todos los elementos disponibles en la consecución del logro de sus objetivos” y tendrá como meta el bien común de sus integrantes (Morales Erroch, 2012).

Los intereses de una nación pueden clasificarse en “vitales” y “nacionales”. Por “intereses vitales” se entiende la noción de soberanía, “la cual implica la independencia frente a un poder externo y, al mismo tiempo, el control en la administración de los recursos”. Los “intereses nacionales” se refieren a aquellos relacionados a las nociones de progreso, desarrollo y crecimiento económico, así como el bienestar de la comunidad (Morales Erroch, 2012).

Acorde con Carlos García-Bedoya Zapata (1981), la **política exterior** es la proyección externa de los intereses nacionales de un Estado hacia otro mediante un programa y método diplomático, mientras que la **política internacional** es el resultado del enfrentamiento político de los distintos intereses nacionales de los Estados en el ámbito mundial.

Ahora bien, si nos adentramos a la perspectiva clásica de la **teoría del balance de poder** de Kenneth Waltz, se espera que las potencias mundiales, en salvaguardia de sus intereses, reaccionen balanceando su poder contra aquel Estado revisionista que irrumpe en el escenario

internacional por la fuerza, buscando desequilibrar el *statu quo* a su favor.

Según la internacionalista Swati Arun (2015), asociada al Centro de Estudios de la Fuerza Aérea de la India y doctorando de la Universidad Jawaharlal Nehru (India), Estados Unidos ha ido negando “deliberadamente” la posibilidad que otros Estados establezcan su propia zona de influencia que les permitiera mantener una posición de hegemonía regional, de suerte que ha evitado que otras potencias se fortalezcan lo suficiente y balanceen su poder en contra de Estados Unidos. Ello ha permitido a Estados Unidos seguir proveyendo “garantías de seguridad” como *sheriff* global (*global policeman*) en el ámbito internacional (Swati Arun, 2015).

Para el doctor de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Renmin (República Popular China), Jin Canrong (2008), el *statu quo* y el equilibrio de las potencias estadounidense y china “sigue dando ventajas a Estados Unidos”, pero “las relaciones de poder están cambiando y el tiempo juega a favor de China”.

Adicionalmente, Jin Canrong (2008), también consejero de la oficina de política de planificación del Congreso Popular chino señala: “a diferencia de Alemania y Japón de principios del siglo XX, la República Popular China no tiene intención de desafiar el *statu quo* de los acuerdos internacionales. Tomando en cuenta las lecciones de la historia moderna del Japón (...) [y] aprendiendo de la historia alemana después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente el proceso de integración en Europa, China se integrará con otras partes de Asia, en particular con el Asia del Este”.

Acorde con T.V. Paul (2012), profesor Ph.D. del departamento de ciencias políticas de la Universidad McGill (Canadá), existe un debate sobre el concepto de “equilibrio de poder”. En épocas pasadas, “ante el surgimiento de potencias emergentes, las potencias existentes respondían formando coaliciones en su contra, con el propósito de conservar el *statu quo* y asegurar el equilibrio del poder”. Hoy, todo indica que primaría la disuasión y la prudencia en las nuevas estrategias de equilibrio de poder.

Según Paul (2012), el comportamiento, “hasta cierto punto benigno y precavido de las potencias emergentes y del poder hegemónico [estadounidense]” reside en las siguientes razones: 1) la incertidumbre respecto a las capacidades (poder) e intenciones de las potencias emergentes (interés); 2) la globalización económica y la interdependencia<sup>1</sup>

que, desde una perspectiva liberal de las relaciones internacionales, hacen “patentes las limitaciones de las sanciones coercitivas y los recursos militares para resolver disputas”; 3) la disponibilidad de foros institucionales y/o de diálogo que permiten “redimir disputas” entre los Estados; 4) el surgimiento de poderosos actores no estatales como amenazas para todos los Estados (terrorismo internacional, piratería, crimen organizado transnacional); y 5) las nuevas tecnologías militares que “favorecen la defensa y la disuasión” y hacen que “la agresión tenga un alto precio”.

Acorde con Paul (2012), desde una concepción realista y neorrealista de las relaciones internacionales, la política tradicional del equilibrio del poder se refiere a una estrategia de “equilibrio duro” (*hard balancing*), en la cual se suscita una relación de “intensa rivalidad” entre Estados, mediante la conformación de “alianzas” militares, la competencia “armamentista” y la creación de “contraalianzas formales”, con la finalidad que las potencias existentes igualen sus capacidades militares con las de sus principales oponentes.

Adicionalmente, el autor del libro *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Paul, 2012), argumenta la necesidad de ampliar el concepto del “equilibrio del poder”, considerando su vertiente de “equilibrio suave” (*soft balancing*), dado “las realidades del orden internacional contemporáneo”. En su opinión, el “equilibrio suave” al igual que el “equilibrio duro” tiene por finalidad “limitar el poder de un Estado ascendente o amenazante”; sin embargo, las estrategias empleadas difieren significativamente.

En el caso del “equilibrio suave”, los Estados por lo general buscarán acuerdos limitados en “materia de seguridad” con otras naciones con el objetivo de “presentar un contrapeso al Estado poderoso”. Igualmente, una política de “equilibrio suave”, que se propone restringir el poder de otro Estado, con frecuencia, se basará en la organización de “ejercicios cooperativos en el marco de las instituciones”, en el uso de “una escalada armamentista limitada”, en el manejo de una “diplomacia concertada” o de “coaliciones diplomáticas limitadas” (*ententes*) y en la utilización de “sanciones económicas” para restar legitimidad a las acciones agresivas y/o revisionistas de una potencia amenazante que pretenda perseguir una “política expansionista”. Sólo en caso la “competencia por la seguridad se vuelva más intensa”, se espera que las políticas de aseguramiento mediante la vertiente del “equilibrio suave” se transformen en “estrategias explícitas de equilibrio duro”.

## 2.2. La interdependencia económica y la geoeconomía

A principios del nuevo milenio, la **interdependencia económica** de las naciones, el poder preeminente de Estados Unidos en Asia y la sólida alianza estadounidense-nipona, hacían de la región un espacio menos riesgoso e inseguro (G. John Ikenberry y Jitsuo Tsuchiyama, 2002). Si bien Estados Unidos es el “país más poderoso” con superioridad militar convencional en el sistema internacional, para el académico y ex – secretario de Estado estadounidense, Henry Kissinger (2001), es claro que ya no podría imponer “su voluntad” a escala global de forma unilateral. La breve etapa de un mundo unipolar liderado por Estados Unidos después de la caída de la Unión Soviética y la transición hacia un sistema internacional de tipo multipolar hicieron que las relaciones diplomáticas se vuelvan más complejas. Kissinger (2001) aconsejó que Estados Unidos debía “dominar” la transición, en una época donde esa nación “no puede dominar el mundo ni tampoco retirarse de él”. La transición está marcada por el ascenso de nuevas potencias, donde el factor económico cobra mayor notoriedad e influencia.

Según Eduardo Olier (2012), la **geoeconomía**, sub-rama de la geopolítica, es un nuevo enfoque de las relaciones internacionales que consiste en observar de forma más cercana la política económica de diferentes países en el contexto de la globalización, bajo los intereses del dominio de unos Estados sobre otros. Acorde con Pascal Lorot (2001), la geoeconomía “es el campo del análisis de las estrategias en materia económica –principalmente comerciales– dirigidas por los Estados en el marco de las políticas que apuntan a proteger sus economías nacionales o algunos planes bien identificados por estos, como el dominio de tecnologías claves o la conquista de nuevos segmentos de mercados mundiales en el ámbito de la producción y la comercialización de un bien o un conjunto de bienes estratégicos”. Según José Ignacio Torreblanca (2012), el auge de la geoeconomía se relaciona con el interés de los Estados por considerar los flujos económicos “como instrumento de poder y de seguridad nacional”. Al respecto, Torreblanca (2012) señala:

[La] “feliz globalización” que los liberales nos prometían, en la que la apertura de mercados nos traería la interdependencia y desplazaría definitivamente la lógica de conflicto en las relaciones internacionales, no ha terminado de cuajar. (...) Así, la llamada *pax mercatoria* está siendo sustituida progresivamente, o al menos comenzando a coexistir, con una lógica de rivalidad geoeconómica en la que los Estados consideran los flujos económicos desde una óptica de seguridad nacional, es decir, como un instrumento de poder. En esa lógica de competencia entran los recursos naturales, desde la energía hasta los alimentos, el comercio,

las inversiones directas, los movimientos de capital, [las innovaciones tecnológicas, las patentes], los tipos de cambio, las reservas de divisas, los fondos soberanos o las propias instituciones internacionales, como el G-20 o el FMI, que también son objeto de pugna y contestación. (...) En todos esos ámbitos, la lógica de intercambio se va sustituyendo por una de control y acceso. Al contrario que en una dinámica de mercado, donde la capacidad de acceso a un bien está marcada por el precio, en esta dinámica de rivalidad geoeconómica el acceso a estos bienes está profundamente influido por consideraciones políticas, de tal manera que los Estados vuelcan su acción diplomática, y militar si fuera necesario, sobre la capacidad de mantener el acceso a estos bienes o de evitar que se les impida su acceso a ellos (...). Esto no significa necesariamente que el conflicto bélico entre los Estados sea más probable que antes, pero sí nos obliga a fijarnos en el hecho que la interdependencia, aunque haga el conflicto más costoso, no significa la disolución de las rivalidades entre Estados, especialmente si no viene acompañada de normas comunes que obliguen a todos y garanticen el acceso a los mercados a todos por igual.

### **2.3. La “era de la no polaridad” y el mundo “interpolar”**

Actualmente no existe consenso por parte de los académicos sobre “un paradigma convincente del orden mundial que dé cuenta de los efectos estratégicos de la primacía militar estadounidense, así como los cambios [de] poder en un mundo económicamente multipolar y de creciente interdependencia” (Herd, 2012). Mientras algunos autores como Richard Hass (2008, citado por Herd, 2012) han sugerido que la transición de la bipolaridad de la Guerra Fría al momento unipolar de Estados Unidos, en la Postguerra Fría, ha conducido a una “era de no polaridad” (donde el mundo “estaría dominado no por uno, dos o varios Estados, sino por decena de actores que poseen y ejercen varios tipo de poder”); Giovanni Grevi (2009, citado por Herd, 2012) se inclina más por destacar la irrupción del llamado mundo “interpolar”, definido como “multipolar en una era de interdependencia”, donde resultaría clave “manejar la interdependencia en un mundo multipolar inestable” (Herd, 2012).

## **3. La teoría del poder marítimo**

La **geopolítica** puede definirse como aquella disciplina que establece las relaciones entre los factores geográficos y los fenómenos políticos (Barberis, 1979, citado por García Marengo, 2013). También es conocida como la disciplina que estudia las relaciones espaciales del poder político en el ámbito nacional, regional e internacional (Doig Camino, 2007).

La mayor parte de los autores clásicos de la geopolítica, como Ratzel, Kjellen, Haushofer, Mackinder, Spykman, realizaron aportes académicos basándose “en una concepción del mundo influida por la imagen que le dio la región norte de Europa”. De este modo, la geopolítica clásica centró sus ideas en torno al efecto del dominio terrestre para ocupar el espacio del hemisferio norte y acceder a la hegemonía mundial (García Marengo, 2013). En cambio, el historiador y pensador estratégico naval estadounidense, capitán de navío Alfred Mahan (1840-1914), se aproximó a la geopolítica desde el punto de vista de las relaciones del espacio marítimo y el poder en general (político, económico, militar y cultural), habiendo desarrollado una teoría del **poder marítimo** que recoge su obra *The Influence of Sea Power Upon History 1660 – 1783*.

Mahan, junto con Castex, fueron los representantes de las tesis de los teóricos anglosajones y franceses que sostuvieron la importancia del dominio del mar desde una concepción de geopolítica marítima. Bajo dicha perspectiva, el medio marítimo se caracteriza por ser un espacio influyente de la geopolítica y, por lo tanto, su estudio y conocimiento permite a los decisores políticos (*policymakers*) gestionar “una política marítima en cuanto a decisiones y previsiones del poder político respecto al uso del mar –como medio geográfico– en beneficio de una sociedad o civilización” (Doig Camino, 2007). En otras palabras, el poder marítimo se entiende como “la capacidad que posee una nación para usar el mar, en su acción de proyección política, económica y cultural” (Blanco Núñez, 1996).

Mahan, quien fuera consejero y hombre de confianza del presidente estadounidense Theodore Roosevelt, fue un marino e investigador influyente en el proceso de expansión del poder norteamericano a finales del siglo XIX. En su libro *The Interest of America in Sea Power, Presente and Future* (1897), señaló que la meta de dicha expansión implicaba “una presencia activa de Estados Unidos en las relaciones internacionales y en contra de la tendencia prevaleciente del aislacionismo”.

Según la Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México María del Rosario Rodríguez Díaz (2003), con Mahan “el poder marítimo y el imperialismo nacionalista eran sinónimos”. Es decir, “el control de los mares tenía que ver con la vida nacional, [el] comercio y de ello dependía la prosperidad nacional”. Mahan, al considerar que “el crecimiento industrial interno” y “la solución a la crisis económica” se encontraban en el exterior, vio que la expansión norteamericana también implicaría “competencia y rivalidad”, por lo que aconsejó a su país que “debería estar preparado para afrontar y participar en la convulsiva arena política”; y para ello sería

necesario “diseñar y aplicar un proyecto geopolítico ofensivo-defensivo e intervencionista”. Acorde con Rodríguez Díaz (2003), la combinación de postulados hegemónicos de Mahan, “la influencia del darwinismo social”, las ideas del Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe, aunado con la búsqueda de una supremacía militar, dieron como resultado “una teoría geopolítica” de la evolución, que “sirvió de base ideológica” a Estados Unidos en su guerra contra España en 1898, evento tras el cual la nueva potencia estadounidense se posicionó estratégicamente en el Pacífico, el Caribe y el Golfo de México.

Mahan pudo ver tempranamente, a fines del siglo XIX, que el proteccionismo había dado todo de sí y que la postura librecambista que propugnaba era el resultado inevitable de un desarrollo industrial ya logrado (Cubides, 2000). Así, comprendió que para que Estados Unidos se enriqueciera, debía contar con capacidades y objetivos marítimos definidos que le permitieran, al igual que al entonces Imperio Británico, disponer de los elementos que constituyeran la “cadena de poder marítimo” (*chain of maritime power*), es decir establecer sinergias entre el inmenso poder productivo nacional (industrias) con el desarrollo de un transporte marítimo (flota mercante) que permitiera exportar los bienes manufacturados hacia los mercados externos (Mahan, 1897).

El eje del pensamiento geopolítico mahaniano fue su concepción del poderío marítimo como la “fuerza impulsadora de Estados Unidos”. Para Mahan, ese poderío “surge de un proceso donde se integran todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares”, con el objetivo de convertir al mar en un escenario predilecto del “nuevo Destino Manifiesto”. Para tal fin, “la construcción de una marina mercante debería unirse a una poderosa marina de guerra para protegerla, al mismo tiempo (...) de conseguir nuevos mercados y puntos estratégicos”. Asimismo, pensaba que el desarrollo de la marina requeriría “que la población y el país en general desarrollen una vocación marítima y se liberen las ataduras (...) que impiden una expansión natural, necesaria e incontenible” (Universidad Nacional de Colombia, 2000).

El enfoque teórico de Mahan, producto del análisis y la observación de los hechos históricos en el desarrollo y/o declive del poder marítimo del Imperio Británico, Francia, Países Bajos y España en los siglos XVII y XVIII, contribuyó al fortalecimiento de la doctrina marítima y naval de Estados Unidos a finales del siglo XIX. En su análisis identificó seis factores que influyen en el desarrollo del poder marítimo de los Estados (Mahan, 1890; Sumida, 1999) que se resumen en la posición geográfica, la conformación física y la extensión del territorio (litoral y espacio marítimo); el tamaño de la población; el carácter de una nación

(conciencia marítima, aspectos socioculturales y actividades marítimas que dan sustento económico a la sociedad); y, el carácter del gobierno de una nación con aspiración marítima (intereses marítimos y política de desarrollo marítimo).

Entre sus principales aportes, Mahan indicó que “la influencia del gobierno se hará sentir en su forma más legítima al mantener un conjunto de fuerzas navales equipadas, con un tamaño que responda al crecimiento de su marina mercante y a la importancia de sus intereses”. Igualmente, señaló que “la preparación bélica se debe al mantenimiento de estaciones navales adecuadas, en aquellas zonas distantes en el mundo que permitan a los buques de guerra resguardar los pacíficos trayectos del transporte mercantil”. Como ejemplo, el autor se refirió a la fuerza militar que Gran Bretaña disponía en el siglo XVIII para proteger sus bases navales en las estratégicas posiciones de Gibraltar y Malta, así como el apoyo de poblaciones aliadas, tales como las colonias norteamericanas y australianas. En sus reflexiones, se percató que las provisiones bélicas y las alianzas proporcionaron al Imperio Británico las mejores defensas para su marina mercante en todas partes del mundo, asegurando con ello la apertura de las comunicaciones y la libre navegación.

Si bien se le da el crédito a Mahan por haber utilizado una metodología explicativa de los hechos históricos, en un proceso de causa-efecto, para desarrollar una teoría del poder marítimo, también es preciso señalar que el marino estadounidense contó con ciertas limitaciones en el manejo de los “acontecimientos” producto de la “escasa documentación”, además de hacer un uso político e ideológico de sus ensayos y escritos, mediante “actividades propagandísticas y difusoras” en círculos militares y políticos, donde predominaba la corriente positivista de la época (Rodríguez Díaz, 2003).

Acorde con Jhon J. Klein (2004), el historiador británico Sir Julian Stafford Corbett (1854-1922) dio una mirada fresca y más profunda a los asuntos marítimos y navales a través de su obra *Some Principles of Maritime Strategy* (1911), al retomar los elementos de la historia y la estrategia.

Siguiendo el planteamiento de Corbett, citado por Klein (2004), el historiador inglés señaló las implicancias que tienen las operaciones marítimas en tiempo de guerra y paz sobre el poder de una nación. Indicó claramente que el objetivo de las fuerzas navales es controlar las comunicaciones marítimas, dado que estas vías o rutas representan un asunto estratégico e inclusive vital para las potencias marítimas y

navales. Además, mencionó que el **poder naval**<sup>2</sup> puede influir en el balance del poder y en las riquezas de las naciones.

A diferencia del dominio absoluto que un ejército puede alcanzar en tierra, al poder naval se le encarga la labor de velar y controlar la libertad de movimiento de las comunicaciones marítimas, tanto para propósitos comerciales como militares, a fin de obtener una ventaja “relativa” frente a rivales, con los cuales generalmente se está en competencia. Cuando surge un conflicto, una potencia naval buscará interferir las líneas de comunicación marítima de su adversario, al tiempo de proteger las suyas. En última instancia, la afectación de intereses económicos y el corte de suministros de guerra a través de bloqueos en puertos o acciones navales en rutas mercantiles pueden inclinar la balanza y reducir la capacidad de resistencia del adversario (Klein, 2004).

A diferencia de Mahan, Corbett le dio mayor importancia a la necesidad que las fuerzas navales y los ejércitos cooperen y coordinen sus acciones pues eran interdependientes. Si bien indicó que las grandes potencias navales se inclinan en desarrollar acciones ofensivas, en el caso de las potencias navales menores recomendó desarrollar operaciones defensivas, desaconsejando buscar batallas navales decisivas. A las potencias menores les sugirió perseguir significativos resultados a través de acciones navales limitadas, como hostilizar las vías marítimas del adversario o realizar operaciones cerca del litoral de territorios bajo la influencia de fuerzas rivales para perturbar los planes del enemigo. De esta forma, una potencia naval menor podría disputarle el uso marítimo a una potencia mayor, alcanzando limitados objetivos políticos a un menor costo.

A lo largo de la historia, el poder naval ha tenido un papel permanente y protagónico, que no sólo se restringe al ámbito de la defensa, sino que por su naturaleza y capacidades cumple un rol de “diplomacia naval” y “nexo internacional”. A decir del político y militar británico Oliver Cromwell, “un buque de guerra es el mejor embajador” (Revista de Marina, 2013). En otras palabras, el papel del buque de guerra “sigue siendo un símbolo de poder político y militar, y un medio de proyectar el poder en todo el planeta” (Dickie et al., 2010), por lo que las fuerzas navales sirven a los objetivos de política exterior. La institución estatal a cargo de velar por el desarrollo del poder naval es la armada.

Hoy, el poder naval, como parte del poder marítimo, constituye una herramienta eficaz de la política exterior de los Estados, al servicio de la defensa de los intereses de las naciones, con proyección en los espa-

cios de cooperación entre las armadas de diversas regiones del mundo (Tejeda Mera, 2013).

#### **4. El giro asiático: la política exterior de reequilibrio de Estados Unidos**

El Asia Pacífico es un espacio de prosperidad económica que no está exenta de riesgos geopolíticos, por las tensiones marítimas o por los diferendos en áreas fronterizas, los cuales tendrían consecuencias en la estabilidad política de la región y podrían afectar el desarrollo económico y la cooperación. En ese sentido, los analistas coinciden que habría pocos avances en los temas económicos si los Estados no cooperan lo suficiente para avanzar en el plano de la seguridad y la estabilidad política en la región.

A continuación, se describe los componentes económico-comerciales, político-diplomáticos y de cooperación militar-naval que encierran la política exterior norteamericana en la región, en un contexto de ascenso de China como potencia emergente.

##### ***4.1. Aspectos económicos y comerciales***

Actualmente existe un alto grado de interdependencia, en los ámbitos de inversión, flujos comerciales, intercambio académico y cooperación tecnológica, entre Estados Unidos y China. Por ejemplo, los chinos poseen enormes reservas de bonos del tesoro estadounidense y el comercio bilateral superó los 562 mil millones de dólares en el 2013.

No obstante la existencia de la interdependencia anteriormente descrita, existe una competencia geoeconómica entre las mayores economías del Asia Pacífico por liderar los procesos de integración en la región: por un lado, está la negociación del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), liderado por Washington; y, por el otro, se encuentra la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), donde Pekín ejerce un papel gravitante.

En el ámbito del TPP, integrado por doce países de la región (China no forma parte de dicho proceso de integración), se ha negociado un acuerdo regional, cuyos temas van más allá de los asuntos comerciales, donde se busca avanzar aspectos como los derechos de autor y las patentes, entre otros, asuntos cuyos procesos de negociación a nivel

global han quedado detenidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Con relación al RCEP, sus antecedentes son las iniciativas que surgieron entre los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que se integraron en acuerdos comerciales con Japón, China y la República de Corea (ASEAN + 3), incluyendo India, Australia y Nueva Zelanda (ASEAN + 6). El RCEP busca ampliar el proceso de integración económica entre todas las partes del ASEAN + 6.

Frente a la presencia china en el mercado de la ASEAN, Estados Unidos tiene el propósito de “aumentar el comercio y la inversión bilateral” con los países del Sudeste Asiático, en particular con Filipinas, Vietnam e Indonesia, habiendo formado con este último una “asociación amplia” en cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, con una gran estrategia, visión global y tacto diplomático, en el año 2014, las autoridades chinas hicieron público “la Nueva Ruta de la Seda del siglo XXI” cuyo proyecto, respaldado con cuantiosos fondos financieros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, entre otras fuentes de cooperación, pretende establecer nexos de integración y cooperación en Eurasia, invitando para ello a la Unión Europea y a Rusia, a ser co-arquitectos de la región euroasiática.

Dicha estrategia geoeconómica contempla también beneficiar al Sudeste Asiático, creando una zona de prosperidad compartida e, igualmente, no descarta que Japón se pueda sumar a esa iniciativa china, invitándolo incluso a crear una “Eurasia cooperativa”. Para algunos observadores, “el enfoque renovado de Pekín hacia el continente euroasiático” podría corresponder a una respuesta geopolítica de la proyección de Estados Unidos en Asia; no obstante en opinión de la prensa china, la Nueva Ruta de la Seda no corresponde a “un plan táctico para contrarrestar otras fuerzas”, sino simplemente puede ser interpretada como un Plan Marshall “con características chinas [que] tranquiliza a los vecinos (...), [y que] contribuye con su crecimiento [a colocarlos] en un sistema diseñado por Pekín” (SinoLATAM, 2015).

Actualmente, la ciudad industrial de Chongqing (China) y Duisburgo en Alemania (el más grande puerto fluvial de Europa) se conectan vía el ferrocarril “Yuxinou” con un trayecto de cerca de 11 mil kilómetros, recorriendo en 16 días gran parte de Asia y Europa (El País, 1 de mayo de 2014; Jean Christophe Victor, 2015).

La Nueva Ruta de la Seda vía transporte terrestre se iniciaría en Xi'an (centro de China) con dirección a la provincia de Xinjiang (al centro del continente eurasiático), pasando por el sur de Kazakstán, Tayikistán, Kirguistán, Irán, Turquía, Bulgaria, Rumania, Ucrania, Rusia, Polonia y Alemania. El objetivo de esta nueva ruta terrestre sería no solamente dar una alternativa a la vía ferroviaria “Yuxinou” para llegar al corazón de Europa, sino fortalecer la seguridad en la zona noroeste de China, rica en minerales como el carbón, el hierro, el oro y el uranio, e impulsar el desarrollo fronterizo de dicha zona.

Por otra parte, “la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI” partiría de los puertos chinos de Fuzhou, Quanzhou, Guangzhou, Zhanjiang, Beihai, pasando por la isla de Hainan (puerto Haikou), el puerto de Hanói (Vietnam), el Estrecho de Malacca, llegando al puerto de Calcuta (India), al puerto de Colombo en la isla de Sri Lanka y proyectándose al África Oriental, en el puerto de Mombasa (Kenia), pasando el Estrecho de Bab el-Mandeb, el Mar Rojo y luego el Mediterráneo Oriental (El Pireo, Grecia). El principal objetivo chino sería fortalecer los vínculos económicos con los países de la Nueva Ruta Marítima de la Seda a través de los flujos comerciales, los nuevos proyectos de infraestructura portuaria y ferrocarrilera, la cooperación financiera y las buenas relaciones diplomáticas, asemejándose en la práctica al fortalecimiento de una “cadena de poder marítimo”, concepto planteado por Mahan. Se estima que la nueva ruta de la seda vía transporte terrestre desde China tomaría 11 días para llegar a Europa central, mientras que por la vía marítima tomaría entre 20 a 40 días (Jean Christophe Victor, 2015).



La Nueva Ruta de la Seda. Fuente: Real Instituto Elcano

## **4.2. Aspectos políticos y diplomáticos**

Acorde con Kissinger (2001), Estados Unidos, “aunque superpotencia militar, ya no puede imponer su voluntad [unilateralmente] porque ni su fuerza ni su ideología se prestan a las ambiciones imperiales”. Además, quedaron atrás los años cuando Estados Unidos disponía del monopolio de las armas nucleares, lo que advierte “una igualación del poderío utilizable” con otras potencias nucleares. Al respecto, Campbell y Ratner (2014) señalan: “En Asia, economía y seguridad están unidas de forma inseparable y Estados Unidos no podrá mantener su liderazgo ahí solo con su poderío militar. Por esa razón, llevar a buen fin el TPP se ha convertido en una prioridad [estadounidense] que requiere intensas negociaciones en el extranjero y en el Capitolio”.

Según Kissinger (2001), las relaciones de los países en el Pacífico “son fundamentalmente distintas de las del área del Atlántico”. La diferencia radica en el hecho que mientras “las naciones de Europa están agrupadas en instituciones comunes, las naciones de Asia se consideran distintas y en competencia”.

Para Kissinger, “las relaciones mutuas de las principales naciones asiáticas muestran casi todos los atributos del sistema europeo decimonónico del equilibrio de poder”, donde todo aumento de fuerzas de una de ellas, “casi ciertamente provocará maniobras compensatorias de las demás”. En ese contexto, “donde no hay pretensiones de seguridad colectiva” (bajo un paradigma idealista-wilsonianiano de las relaciones internacionales), el ex secretario de Estado estadounidense recomendaba en la década de los noventa que su país actuara, en un mundo posterior a la Guerra Fría, de modo similar a como hizo el Reino Unido en el siglo XIX “para mantener el equilibrio europeo del poder”. En otras palabras, opinaba que Estados Unidos debía asumir un papel fundamental en el equilibrio del poder en Asia Pacífico a fin de mantener su estabilidad y garantizar dicha prosperidad regional.

En la década de los noventa, Kissinger (2001) también consideraba que la política exterior estadounidense debía ser “bastante flexible” para poder influir en los foros asiáticos, con una participación importante en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y, en un papel auxiliar, con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Sin embargo, el académico norteamericano advertía que “la capacidad de Estados Unidos para forjar los acontecimientos, dependerá en última instancia de sus relaciones bilaterales con los principales países del Asia”.

En el campo diplomático, Kissinger (2001) afirmaba que Estados Unidos debía cultivar paralelamente buenas relaciones con China y con Japón, a fin de ayudar a ambos países “a coexistir pese a su desconfianza”. Una relación cercana entre Estados Unidos y Japón, sobre la base de “unos intereses geopolíticos paralelos”, sería una “garantía significativa” para las demás naciones asiáticas que Japón no buscaría aumentar sus capacidades militares “puramente nacionales”. El hecho que la política de defensa y seguridad en el ámbito de la política exterior del Japón estuviera subordinada a Washington, luego de la Segunda Guerra Mundial, fue percibido como un factor de estabilidad por algunos países de la región. En la práctica, Estados Unidos ha establecido un sistema de alianzas con Japón y la República de Corea que cuenta con una red de seguridad con “considerable presencia militar norteamericana en el Noreste de Asia” como demostración del compromiso político que tiene en la región. Abandonar tal área podría provocar que China y Japón se vean tentados en “seguir unos cursos de acción nacionales” y que se dirijan “uno contra otro, y contra los Estados amortiguadores (*buffer states*) que hay en medio”.

Según Kissinger (2001), en el pasado China buscó con Estados Unidos “una relación estratégica para contrarrestar a unos vecinos” que consideraba poderosos, en particular Japón, la Unión Soviética y en menor medida la India. Hoy, Estados Unidos establece una cooperación estratégica y una relación constructiva con China y “simultáneamente [se relaciona] con países que Pekín considera como amenazas potenciales a la seguridad china”. Esta situación requiere de una diplomacia que mantenga un “diálogo cuidadoso y continuado entre Washington y Pekín”. Por último, en un contexto en el que China asciende como una potencia regional y global, se producen inevitables tensiones (de baja intensidad) con Estados Unidos, situación que podría tentar a Japón a disociarse de Estados Unidos en un esfuerzo autónomo de seguridad nacional.

En este ajedrez geopolítico, según Kissinger (2001), los elementos de “balance de poder” e “interés nacional” se convierten en variables subyacentes para comprender la complejidad de la política internacional en Asia Pacífico. En ese sentido, la estabilidad y el progreso de la región del Pacífico dependerán cada vez más de una buena relación chino-estadounidense donde será clave que se incorpore en su agenda bilateral “una cooperación táctica en una estrategia global y, especialmente, una estrategia asiática”.

Cuando Hillary Clinton asumió la Secretaría de Estado de los Estados Unidos en enero de 2009, tuvo en su lista de prioridades diplomáticas

ampliar los compromisos con China y **reorientar la política exterior norteamericana** para “destinar más atención y recursos a la región del Asia Pacífico” (Campbell y Ratner, 2014). A diferencia de la administración anterior, la entonces secretaria de Estado señaló claramente que “el futuro de la política [exterior estadounidense] se decidiría en Asia, ya no en Afganistán o Irak, y Estados Unidos estará en lo corrector de centrar su accionar” en esa región (Clinton, 2011).

Para la ex secretaria de Estado, “esta vasta región, desde el Océano Índico hasta las diminutas naciones insulares del Pacífico”, alberga a varios de los **aliados** más confiables y los socios comerciales más valiosos de Estados Unidos, así como las “rutas de comercio y energía más dinámicas del mundo” (Clinton, 2014).

Durante el primer gobierno del presidente Barack Obama (2009-2012), Estados Unidos “orquestó” una serie de iniciativas diplomáticas, económicas y de seguridad, conocidas como el “giro” o “reequilibrio” en Asia (Carter, 2015); también llamada “la política internacional del **pi-vote asiático** de la administración Obama” (Campbell, s.f.).

Acorde con Justin Vaïsse, de la Brookings Institution de Washington, luego de analizar la política exterior del presidente Obama entre los años 2008-2012, señala que “el pivote [fue] concebido no sólo en el estrecho sentido geográfico como un giro desde Oriente Medio hacia Asia, sino en un sentido más amplio, como un redespiegue de la política exterior estadounidense desde las cuestiones de seguridad y terrorismo hacia las económicas y globales; desde las viejas naciones hacia el mundo emergente, o incluso, desde el unilateralismo hacia la cooperación. [No] es ni más ni menos que un cambio de actitud hacia el mundo, una reformulación y una actualización del liderazgo de Estados Unidos” (El País, 25 de noviembre de 2012).

Según Kurt Campbell y Ely Ratner (2014), esta política “aprovecha más de un siglo de participación estadounidense en la región” y su condición de “potencia del Pacífico”, tal como lo señaló el presidente Obama. En ese sentido, Estados Unidos busca un reequilibrio político, económico y militar en el Asia Pacífico, en el actual contexto de ascenso de China, “como uno de los desarrollos estratégicos más significativos” de estos tiempos (Clinton, 2014). Para el funcionario estadounidense Mark Lippert, secretario adjunto de defensa para los asuntos de seguridad de Asia y el Pacífico, la política de reequilibrio en el Asia “no es un juego de suma cero”, más bien es una política que contempla “una relación fuerte” de Estados Unidos con China, como parte importante de dicha estrategia (Noticias Yonhapnews, 28 de febrero de 2013).

Si bien bajo la administración de George W. Bush, Estados Unidos comenzó un diálogo económico de alto nivel con China, que logró progresar en algunos asuntos comerciales relevantes, “dichas conversaciones seguían sin un vínculo con las discusiones más amplias sobre estrategia y seguridad” (Clinton, 2014).

La estrategia diplomática dirigida al Asia Pacífico, que adoptó la secretaria de Estado Hillary Clinton y su equipo, contempló tres ámbitos de acción:

Primero, se concentró en “ampliar” la **relación bilateral con la República Popular China**. Segundo, se esforzó en **fortalecer las alianzas con los demás países de la región** (Japón, República de Corea, Tailandia, Filipinas y Australia), a fin de proporcionar un “contrapeso al creciente poder chino”. Tercero, buscó una **mayor participación de la diplomacia estadounidense en las organizaciones multilaterales de la región**, para desarrollar mejores vínculos con la ASEAN y tener mayor presencia en el APEC. El objetivo de fortalecer la diplomacia multilateral en Asia consistió en consolidar y/o armonizar “normas regionales en todos los ámbitos”, como por ejemplo en los asuntos de la libertad de navegación, la piratería, el cambio climático y los temas de no proliferación nuclear. Mediante estos tres ámbitos de acción, Estados Unidos pretendió reafirmarse como potencia del Pacífico, asegurando su liderazgo económico y su supremacía militar en la región, “sin crear una confrontación innecesaria con China” (Clinton, 2014).

Según Campbell y Ratner (2014), la estrategia de reequilibrio norteamericana no pretende “cercar”, “debilitar” o “contener” a China. Por el contrario, los autores afirman que Estados Unidos busca “forjar una relación más estrecha y productiva con Pekín”, hecho que puede verificarse con las frecuentes reuniones con funcionarios de alto nivel y encuentros con autoridades de ambos países. En dicha política de reequilibrio se inscribe la creación del Diálogo Estratégico y Económico China–Estados Unidos (encuentros anuales presididos por los secretarios de Estado y del Tesoro estadounidenses y sus homólogos chinos) y el Diálogo Estratégico de Seguridad, donde se abarcan temas “delicados” como la seguridad marítima y la cibernética (ciberseguridad y ciberespionaje industrial). Incluso, “se ha reanudado relaciones entre militares”.

Si bien existe intereses compartidos en mantener la estabilidad en Asia y el avance de las relaciones entre Washington y Pekín ha permitido la coordinación de sus posturas respecto a la República Popular

Democrática de Corea e Irán, existen otros puntos como “las crisis potenciales en el Mar de China Meridional” o aquellas del Mar de China Oriental que representan un desafío en el futuro cercano de la región, en la medida que China siga aumentando su proyección política y su poder naval, con la correspondientes tensiones vecinales que suscitan estas disputas marítimas.

Según Hillary Clinton (2014), Estados Unidos “no tiene reivindicaciones territoriales en el Mar de China Meridional o el Mar de China oriental”. La política exterior norteamericana se opone “a cualquier esfuerzo unilateral para cambiar el statu quo”. El interés estadounidense es “proteger la libertad de navegación, el comercio marítimo y las leyes internacionales” y por obligación de tratados, debe apoyar a Japón y Filipinas. Esta posición fue expresada por la ex secretaria de Estado en el año 2011 cuando señaló que, en términos estratégicos, el mantenimiento de la paz y la seguridad en la región del Asia Pacífico era crucial para el progreso global, ya sea a través de la defensa de las rutas comerciales del Mar Meridional de China, la neutralización de los esfuerzos de proliferación nuclear de la República Popular Democrática de Corea o la garantía de la transparencia en las actividades militares de los principales actores de la región (Clinton, 2011).

Estados Unidos está de acuerdo con el enfoque multilateral para resolver los diferendos marítimos, y para avanzar hacia “una solución integral” que ponga fin a las disputas limítrofes en el mar, “conforme al derecho internacional y sin coacción o amenazas de fuerza”. En ese contexto, busca actualizar “las instituciones multilaterales en la región” y “consolidar un sistema internacional de normas y organizaciones en Asia Pacífico”. Bajo esa perspectiva, pretende prevenir futuros conflictos, dando cierto orden y estabilidad a largo plazo a la región, bajo regímenes que, en caso se fortalecieran, se acercarán en algo a lo que Europa ha construido desde la segunda mitad del siglo XX.

China, por su parte, en sintonía a su voluntad de desarrollarse pacíficamente y mantener la paz y estabilidad en la región, prefiere resolver las controversias marítimas con sus vecinos de manera bilateral, mediante la estrategia de “doble vía”, donde las partes directamente involucradas adopten mecanismos de consulta y negociación (Xinhua, 2016). En caso persistan las discrepancias, el canciller chino Wang Yi considera necesario promover los diálogos entre China y los países de la ASEAN, la solución pacífica de controversias y posponer las disputas “para llevar a cabo la exploración y desarrollo conjuntos, y manejar constructivamente las diferencias” (Xinhua, 2016). Sobre la propuesta china de negociación bilateral vis a vis el enfoque multilateral para

superar los diferendos marítimos, la diplomacia norteamericana percibe que en la primera situación el gigante asiático cuenta con un poder relativo mayor (Clinton, 2014).

En 1998, el presidente William Clinton consideró a China “socio estratégico”, mientras que George W. Bush lo llamó “competidor estratégico”. Hoy, dada la tendencia mundial del liderazgo económico y militar de Estados Unidos y el ascenso de China como potencia emergente, es de esperar que las relaciones de cooperación y de competencia chino-estadounidense configuren en gran parte la política internacional del siglo en curso.

En julio de 2014, en el marco de la sexta Ronda de Diálogo Estratégico y Económico entre Estados Unidos y China, el secretario de Estado norteamericano John Kerry dio “la bienvenida a un país próspero, estable y pacífico”, haciendo un llamado a que China “contribuya a la estabilidad y el desarrollo en la región y elija jugar un papel responsable en los asuntos mundiales” (La República, 8 de julio de 2014).

Si bien John Kerry indicó en dicha oportunidad que ambos países diferirían “en algunos temas”, mencionó que “aprecia la competencia, pero nunca el conflicto”, motivo por el cual Estados Unidos “está decidido a elegir el camino de la paz, la prosperidad y la cooperación”. Adicionalmente, el jefe de la diplomacia norteamericana señaló que su país “no busca contener el desarrollo de China”. Por su parte, el presidente chino Xi Jinping afirmó que un conflicto bilateral entre las potencias estadounidense y china sería “un desastre” (La República, 8 de julio de 2014), por lo que pidió que ambos países “juzguen correctamente sus respectivas intenciones estratégicas” y procuren “minimizar sus diferencias” (Diario emol mundo, 9 de julio de 2014).

En mayo de 2015, el secretario Kerry visitó por quinta vez China, en su calidad de jefe de la diplomacia estadounidense, y se reunió con su homólogo chino, el ministro de Relaciones Exteriores Wang Yi, a fin de preparar las reuniones del Diálogo Económico y Estratégico entre ambos países, así como la visita de Estado del presidente Xi Jinping a Washington, la misma que se llevó a cabo en setiembre de 2015. En dicha oportunidad las conversaciones giraron en torno a establecer relaciones constructivas entre “las dos mayores potencias y las mayores economías del mundo” (Xinhua, 16 de mayo de 2015).

### **4.3. Aspectos de cooperación militar y naval**

Estados Unidos “ha firmado cinco tratados de defensa con aliados en la región” (Australia, República de Corea, Filipinas, Japón y Tailandia), además de mantener asociaciones estratégicas con Brunei, India, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Taiwán. Durante décadas, la potencia norteamericana ha “afianzado la seguridad de la región” y estrechado vínculos con Japón y la República de Corea, países donde Washington posee bases militares desde las cuales “proyecta su poderío en Asia y más allá de la región” (Campbell et al., 2014).

Estados Unidos realiza no sólo **operaciones navales conjuntas** con la República de Corea y Japón, sino que las fuerzas estadounidenses colaboran con Australia “para mejorar sus capacidades anfibas” y con Filipinas “para patrullar sus costas”. Además, dicha potencia norteamericana lidera cada dos años, desde 1966, los ejercicios RIMPAC (*Rim of Pacific* o Anillo del Pacífico) en los alrededores de las islas de Hawái, donde se realizan ejercicios navales, en los que participaron 22 países en el año 2014.

Existe la posibilidad que Estados Unidos, ante la probabilidad que los gastos de defensa no aumenten “gran cosa en el corto plazo”, se oriente a “reforzar la capacidad de las milicias asiáticas mediante la transferencia recíproca de adiestramiento e instructores, el mejoramiento de los ejercicios multilaterales, la cesión de equipos [militares] y el aumento de la planificación conjunta”. Estas labores se efectúan en el entendido que Washington busca “prevenir los conflictos entre grandes potencias, mantener las vías marítimas [libres], combatir el extremismo y [neutralizar] las amenazas no tradicionales de seguridad” como son los desastres naturales, el tráfico de personas, el narcotráfico y la piratería en los mares (Campbell et al., 2014).

Si bien las bases militares norteamericanas en el Noreste de Asia son fundamentales para proyectar su poder y “entrar en combate”, lo cierto es que son “cada vez más vulnerables a los ataques con misiles y quedan relativamente lejos de los desastres y crisis potenciales en el Mar de China Meridional y el Océano Índico”. Ante tales circunstancias, Estados Unidos viene diversificando “su presencia militar en la región al apostar cientos de infantes de marina en Darwin, Australia, y desplegar un par de navíos de combate” cerca de Singapur. Por otra parte, existe la posibilidad que Estados Unidos ayude a los países del Sudeste Asiático, miembros de ASEAN, que han expresado su interés “en recibir adiestramiento militar” (Campbell et al., 2014; Málaga Ego-Aguirre, 2013).

Actualmente, Estados Unidos viene apoyando con logística y entrenamiento conjunto a la Armada filipina, en el marco de un renovado Acuerdo de Cooperación de Defensa Aumentada, firmado en abril de 2014, que fija la “rotación de un número mayor de soldados, [naves] y aviones de guerra estadounidense en el país asiático”, sin establecer una base permanente en Filipinas (El País, 28 de abril de 2014). En la práctica, dicho convenio permite a “las tropas norteamericanas retomar su presencia directamente en las orillas del Mar del Sur de China, rotando entre tres a cinco bases locales, y almacenar equipo militar y municiones para un eventual conflicto armado o acciones de asistencia humanitaria” (Málaga Ego-Aguirre, 2013).

Ante el anuncio de esta nueva cooperación militar con Manila (el aliado más antiguo de Washington en la región), el presidente Obama señaló que el objetivo no es “contrarrestar” ni “frenar” a China, sino “garantizar” el respeto a “las reglas y normas internacionales”, incluyendo “las disputas internacionales”. Asimismo, enviando un mensaje “conciliador” a Pekín, el presidente estadounidense indicó que su país quiere ser socio de China “en la defensa de la ley internacional”. Al respecto, la agencia oficial Xinhua señaló que “un Manila más firme e incluso imprudente podría avivar las tensiones regionales y, en cambio, alterar la política de reequilibrio del [presidente] Obama” (*El País*, 28 de abril de 2014).

Otro Estado que tiene potencialidad para ser un aliado de Estados Unidos es Vietnam, nación con la cual Washington ha mejorado sustancialmente sus relaciones, luego del Acuerdo Comercial Bilateral del 2001 y que dicho país ingresara a la Organización Mundial del Comercio en el año 2007. Washington tiene interés de firmar un acuerdo militar-estratégico con Hanói para acceder al puerto de gran calado de Cam Ranh, que “fue la base naval y aérea más importante” que Estados Unidos mantuvo durante la Guerra de Vietnam y “que ahora es la base más cercana a la zona de disputa entre China y Vietnam en el Mar del Sur de China”. Asimismo, desde un punto de vista de seguridad regional, Estados Unidos buscaría que sus naves “puedan ser reparadas en puertos vietnamitas y así evitar la proliferación de costosas bases en el exterior y recurrir más a los servicios de sus aliados regionales” (Málaga Ego-Aguirre, 2013).

En ese escenario, Vietnam alimenta la competencia entre las potencias. Por un lado, Hanói busca las mejores “condiciones comerciales” en base a su cercanía geográfica, económica e ideológica con China, a pesar de la disputa por las islas Paracelso, mientras que “sigue fomentando la presencia de petroleras” en el mar, lo que aumenta las tensiones

con China. Por otra parte, Vietnam ofrece a Estados Unidos la posibilidad de un mercado en el Sudeste Asiático para la comercialización de armas convencionales y la venta de tecnología para el uso pacífico de energía nuclear. Adicionalmente, Vietnam se procura de medios militares “comprando tecnología naval rusa” (Málaga Ego-Aguirre, 2013; Granados, 2014).

Japón, país aliado estadounidense, bajo el gobierno de corte nacionalista del primer ministro Shinzo Abe, intenta revitalizar su economía y desarrollar una agenda de defensa y seguridad en un contexto geopolítico complejo “que presenta tensiones con China, amenazas de Pyongyang e incluso reclamos de Seúl que datan de la Segunda Guerra Mundial”. Para los internacionalistas, esta política podría trastocar la “esencia” del artículo 9 de su Constitución, en el cual renunciaba para siempre a la guerra para solventar cualquier disputa, “aunque se prevé el uso de la fuerza para la defensa exterior” (Rodríguez Sumano, 2014). Lo que sí está más claro es que Estados Unidos seguirá “instando a Tokio a actuar con medida y sensibilidad” (Campbell et al., 2014).

Japón busca refrendar su “relación estratégica con Washington” e intenta “una nueva aproximación de colaboración con Seúl” (Rodríguez Sumano, 2014). En diciembre de 2013, el gobierno de Abe anunció un plan para incrementar sus gastos de defensa. Si bien constitucionalmente Japón no mantiene fuerzas armadas en sus ramas del ejército, fuerza aérea y naval, sí posee fuerzas de autodefensa, las cuales buscan ser modernizadas. Desde que Shinzo Abe llegó a la jefatura del gobierno, en diciembre de 2012, ha decidido emprender un “ambicioso programa de reorganización militar” con la compra de material bélico como “aviones de combate, submarinos, vehículos anfibios y drones de vigilancia”, buscando que Japón juegue “un papel mayor en las misiones internacionales de paz y de cooperación en defensa”. Igualmente, Japón quiere reinterpretar su Constitución para permitir la defensa de un aliado, un concepto denominado “autodefensa colectiva”. Si bien Japón ya obtenía transferencia tecnológica de su principal aliado (Estados Unidos), en abril de 2014, Tokio realizó un cambio “fundamental”, al suavizar “las restricciones a la exportación de armas, vigentes desde hace casi medio siglo, con el objeto de incrementar el desarrollo de armamento con sus aliados y dar un impulso a la industria de defensa nacional”. Las nuevas reglas “sin embargo atañen principalmente a material de defensa no letal, como detectores de minas” (*El País*, 22 de abril de 2014).

En el plano táctico-operativo, Japón pretende crear una renovada fuerza anfibia, con portahelicópteros con capacidad de guerra antisubma-

rina. Las fuerzas anfibas, aunadas a las fuerzas submarinas, buscan reforzar una nueva estrategia defensiva centrada en los mares al sur y al oeste del Japón, para desarrollar capacidades que permitan recuperar el control de islas en el Mar de China Oriental, a diferencia de la estrategia nipona contemplada durante la Guerra Fría que enfocaba su defensa desde el norte del archipiélago japonés cuando la Unión Soviética era la principal amenaza (BBC News, 17 de diciembre de 2013). Respecto a las relaciones entre Estados Unidos y la India, Washington ha otorgado a Nueva Delhi el estatus “de actor del Océano Pacífico” (Granados, 2014), dentro de su proyección de extender la región de Asia Pacífico, “desde el subcontinente indio a la costa occidental de las Américas”, cubriendo los dos océanos (el Pacífico y el Índico) que vinculan a más de la mitad de la población mundial y las principales económicas del mundo (Hillary Clinton, 2011).

Por su parte, China como potencia en ascenso, ya cuenta con su primer portavión, construye naves cada vez más rápidas, viene desarrollando cazas furtivos más sofisticados (avión indetectable por radar), drones y tiene en su poder 67 submarinos, 47 fragatas, 25 destructores y 23 corbetas (Global Fire Power, 2015). En los últimos 20 años su presupuesto militar ha aumentado significativamente, lo cual le ha permitido comprar y diseñar armamento con mayor componente tecnológico y equipar a la Armada del Ejército de Liberación Nacional (PLAN, siglas en inglés), lo que da muestra del notable aumento de las capacidades navales adquiridas por el gigante asiático.

Desde el año 2005, China y Rusia realizan maniobras navales conjuntas en el Mar Amarillo (parte norte del Mar de la China Oriental), las cuales combinan operaciones en tierra, mar y aire, a fin de ampliar el desarrollo militar de ambas armadas en el marco de la cooperación en seguridad y defensa entre Pekín y Moscú.

Cabe indicar que el desarrollo de la Armada china no es reciente. Influídos por el almirante Liu Huaqing, China ha aumentado por décadas sus capacidades navales para estar a la altura de perseguir sus objetivos marítimos. Según Nan Li (2009), la estrategia naval china ha tenido tres grandes etapas de evolución: desde la estrategia centrada en la “defensa costera” (1949-1985), pasando por la “defensa activa en mares cercanos” (1985-2005), hasta la estrategia de “operaciones en mares lejanos” (posterior al año 2005). De 1982 a 1988, el comandante de la Armada china, Liu Huaqing, fue una figura importante para reemplazar el concepto de “defensa costera” y promocionar el de la “defensa activa en mares cercanos”. Liu en sus memorias indicó haber sido influenciado por Alfred Mahan quien, como hemos visto, señalaba que

los océanos son centrales para el crecimiento de la riqueza y el poder de las naciones (Nan Li, 2009).

## 5. Las tensiones marítimas

A un siglo del inicio de la Primera Guerra Mundial, “la humanidad no ha podido superar la tensión entre la guerra y la paz”. “Insuficientes han resultado dos guerras mundiales, una guerra fría y una guerra global contra el terrorismo para vislumbrar la paz y el desarrollo de forma permanente y plena en el mundo” (Rodríguez Sumano, 2014). Actualmente, existe en Asia Pacífico diversos desencuentros sobre límites marítimos que podrían desembocar, en el peor de los escenarios, en conflictos armados (Soto, 2006), en las zonas de inestabilidad o conflictos territoriales en la península coreana, las islas Kuriles, los territorios de Dokdo o Takeshima, y la competencia por el control de varias formaciones insulares en los mares de China Meridional y Oriental.

Tales contenciosos territoriales, algunos visibles otros más discretos, tienen “un fuerte trasfondo” económico y/o geopolítico y son un obstáculo a los esfuerzos de una mayor cooperación e integración en la región (Granados Quiroz, 2014). Según Augusto Soto (2006), la mayoría de las tensiones están relacionadas directa o indirectamente con el ascenso de la potencia china; mientras que para Campbell et al. (2014), “Asia lidia con fuentes de inestabilidad crónica” y “las tensiones podría incrementarse debido a la mayor presencia militar de Estados Unidos en Asia y una mayor cooperación [militar y estratégica] de Washington con los vecinos de China”.

Frente a las tensiones que existen en los mares de China Meridional y Oriental, Washington viene fortaleciendo sus alianzas con Filipinas, Vietnam, India, Japón y la República de Corea. Por otra parte, la presencia de la Séptima Flota de la Armada de Estados Unidos (*US Navy*), desde el Océano Índico al Océano Pacífico, contribuye a garantizar la paz y la estabilidad en la región.

### ***5.1. El caso de la tercera crisis en el Estrecho de Taiwán***

En marzo de 1996 se produce la tercera crisis en el Estrecho de Taiwán (Kissinger, 2011), cuando China y Estados Unidos se vieron implicados en el mayor desafío militar entre ambas naciones.

Las razones del desencuentro se remontan a las sucesivas decisiones por parte de Estados Unidos que hicieron pensar a las autoridades chi-

nas sobre la posibilidad que Washington revise su política hacia Taiwán y con ello aliente a los líderes taiwaneses en declarar la independencia. Para entender esta crisis es clave comprender que los líderes chinos abogan por la reunificación de Taiwán con la China continental, en consonancia con el principio de “una sola china”, tal como señaló en su momento Mao Zedong.

A mediados de la década de los noventa, Pekín interpretó que la política norteamericana hacia Taiwán podría cambiar, luego de la venta de 150 aviones F-16 en 1992 (en contradicción con el comunicado chino-estadounidense de 1982 sobre la venta de armas norteamericanas a Taiwán) y por la revisión en 1994 de la política de protocolo que regulaba el tratamiento de los contactos con oficiales de la citada isla. Esta preocupación se intensificó cuando Washington otorgó una visa al máximo líder taiwanés Lee Teng Hui, político del partido Kuomintang y promotor de la soberanía de Taiwán, quien realizó un visita a Estados Unidos en junio de 1995 (Ross, 2000).

Al no ver Pekín satisfecho sus reclamos ante Washington por la vía diplomática, y ante la actitud desafiante de los políticos taiwaneses a favor de la independencia, las tensiones se acrecentaron en el Estrecho de Taiwán a finales de 1995 con la realización de ejercicios militares y navales chinos como señal de advertencia a la isla. Al desestimar Taipéi tales acciones, en el contexto de las elecciones presidenciales de Taiwán en marzo de 1996, Pekín decidió aumentar la presión sobre la isla a través del lanzamiento de grandes pruebas con misiles balísticos de corto alcance, apuntando en los mares al sur y al norte de las costas de Taiwán, impactando cerca de los principales puertos (Kaohsiung y Keelung). Según Robert S. Ross (2000), la intención de la coerción y la amenaza del uso de la fuerza por parte de China no era atacar a Taiwán, sino alcanzar tres objetivos políticos: 1) obligar a los líderes taiwaneses a abandonar sus actividades proselitistas a favor de la independencia; 2) presionar al electorado de Taiwán a votar en contra de la independencia; y 3) exigir a Estados Unidos que adopte una política pública y determinante en contra de la independencia de la isla.

Después de varios días de demostración de fuerza china, Washington respondió y desplegó dos portaviones en la zona (el Independence desde Okinawa que se desplazó en las aguas al Este de Taiwán y el *Nimitz* desde el Golfo Pérsico hacia el Mar de Filipinas) y, durante dos semanas, se produjo el mayor aumento de las tensiones diplomáticas entre las dos potencias nucleares, que estuvo al borde de provocar un conflicto armado.

En ese momento, mientras la relación bilateral chino-estadounidense se encontraba en su punto más bajo y el canal diplomático entre el secretario de Estado Warren Christopher y su contraparte china, el canciller Qian Qichen, se había deteriorado, el gobierno chino designó al Director de la Oficina de Asuntos Exteriores del Consejo de Estado, Liu Huaqiu, como enviado especial para viajar a Washington y reunirse con el entonces secretario de Defensa William Perry y su equipo. Luego de tensas conversaciones y el señalamiento norteamericano que “un simple error de cálculo o un traspie” podría llevar a una guerra no deseada, el Secretario de Defensa y el funcionario chino establecieron un canal de diálogo, con el cual superaron este impasse y pusieron punto final a los sucesos de marzo de 1996. Posteriormente, se abrió el camino para que Estados Unidos y China construyan su asociación estratégica y que el Presidente William Clinton realice una visita oficial a Pekín en 1998 (Clarín, 23 de junio de 1998).

Con el fin de esta crisis, tanto China como Estados Unidos alcanzaron diferentes objetivos estratégicos (Ross, 2000). Por una parte, Pekín protegió sus intereses vitales de soberanía e integridad territorial sobre Taiwán, gracias a la “diplomacia coercitiva” (amenaza y uso limitado de la fuerza) y consiguió que Estados Unidos retomara su política emprendida por más de 25 años de no apoyar (directa o indirectamente) a la independencia de Taiwán. Igualmente, con los ejercicios militares, navales y las pruebas de misiles, transmitió a los líderes de Taipéi un mensaje contundente de los costos que implicaría desafiar el principio de “una sola China” y revisar el estatus de Taiwán en la política internacional (Ross, 2000). En otras palabras Pekín logró reafirmar el statu quo en el Estrecho de Taiwán.

Por otra parte, Estados Unidos manejó este impasse con “diplomacia disuasiva” que mantuvo “intacta” su reputación como poder del Pacífico, asegurando sus intereses nacionales y preservando “el orden estratégico en el Este Asiático” (Ross, 2000). Adicionalmente, reafirmó su interés de sostener Taiwán, inclusive con el uso del poder militar si fuera necesario. Según el ex diplomático estadounidense en China y ex jefe de la oficina de información sobre China en la Secretaría de Estado, John J. Tkacik (2008), Taiwán es importante para la política exterior norteamericana por su responsabilidad histórica ante un régimen democrático que es un aliado comercial, que hoy fabrica semiconductores (relevante para la ciberseguridad) y, además, porque por más de cincuenta años la isla de Taiwán ha sido un socio “crucial” de Estados Unidos en materia de “defensa e inteligencia”.

En términos de la teoría del poder marítimo de Alfred Mahan, el control de Taiwán por parte de China beneficiaría a Pekín debido a que dicha isla le permitiría al gigante asiático proyectar su poder al este y sur del Pacífico, convirtiéndola en una base desde la cual la marina mercante china se conectaría con rutas marítimas oceánicas, a la vez de establecer un perímetro de seguridad sobre la primera cadena de islas que separa los mares interiores de China y los mares exteriores, donde su armada podría operar con mayor amplitud. Actualmente, las islas Ryukyu que forman parte la primera cadena de islas son controladas por la alianza estadounidense-japonesa, mientras que Taiwán tiene el soporte estratégico de Estados Unidos (Holmes y Yoshihara, 2006).

Tal como lo señalara el general Douglas MacArthur, la isla de Formosa (Taiwán) es “un portavión insumergible” y, según Holmes y Yoshihara (2006), mientras Washington brinde seguridad a Taiwán a la espera de una solución pacífica sobre el futuro de la isla, dicha alianza con el respaldo del predominio naval norteamericano en el Pacífico, contribuirá a proyectar los intereses geopolíticos y geoeconómicos de Estados Unidos en la región.

Después de la tercera crisis en el Estrecho de Taiwán, China aceleró los gastos y la modernización de sus fuerzas armadas, con progresos en la construcción de aviones caza de tercera generación, siendo el tercer país que dispuso de dicha tecnología en su momento (Jin Canrong, 2008). Con cada pequeño conflicto entre Estados Unidos y China, el Ejército Popular de Liberación realiza progresos y “analiza todas las tácticas y estrategias norteamericanas”. En ese lapso ha desarrollado armas para “mejorar su potencial” y hacer frente a los portaviones estadounidenses, como la construcción de nuevos submarinos con energía diésel (más silenciosos que los submarinos con energía nuclear) y la fabricación de nuevos buques de guerra (Swaine, 2008).

A principios de la década del 2000, los líderes chinos Jiang Zemin y Hu Jintao “prestaron mayor atención” en hacer una “transición gradual” hacia la “defensa en mares lejanos” con mayores capacidades operativas. Esta nueva concepción significaba proyectar las operaciones navales de China más allá de la segunda cadena de islas a más de 1000 millas náuticas, alcanzando áreas al noroeste del Pacífico y al este del Océano Índico.

Para el año 2006, Pekín demostraba a las fuerzas navales norteamericanas el despliegue de submarinos chinos cerca de Guam en el Pacífico, y cerca de Okinawa, Japón, proyectando así su presencia en altamar en zonas bajo la influencia de bases estadounidenses.

En caso China controlase Taiwán desde el aire y el mar, Pekín vería aumentar su poder al controlar el principal acceso entre los mares de China Meridional y China Oriental en el Pacífico y su conexión con el Océano Índico. Esta situación rompería el statu quo y la estabilidad regional que viene garantizando Estados Unidos, por lo que se espera que Washington desplegaría su diplomacia internacionalmente y su fuerza naval cerca de la zona de conflicto, en caso surgiera una nueva crisis en el Estrecho de Taiwán (James R. Holmes y Toshi Yoshihara, 2006).

Mientras Washington reconoce que el asunto de Taiwán es “sensible” para China y que ese tema debe manejarse pacíficamente, Pekín apuesta a largo plazo no sólo en profundizar la relación comercial y su influencia económica sobre Taiwán al punto de hacerla más dependiente de la economía china, sino también ejercer una diplomacia en el frente externo que ayude “a dar las condiciones de estabilidad” para cuando “Taiwán sea absorbida por China continental”. Si bien la percepción de inseguridad de Taipéi podría llevarlo a seguir proveyéndose de ayuda militar norteamericana, no debe descartarse la posibilidad que Pekín vuelva a aplicar la “diplomacia coercitiva” contra Taiwán, como medida a corto plazo para evitar o disuadir hipotéticas posiciones locales a favor de la independiente de la isla (Ross, 2000).

## ***5.2. Tensiones en el mar de China Meridional***

El mar de China Meridional es una zona marítima de gran importancia geoeconómica en la región dado que “un total de 5.3 mil millones de dólares anuales en mercancías (principalmente petróleo y contenedores) son transportadas por estas aguas” y bajo el lecho marítimo “podrían haber reservas de unos 11 mil millones de barriles de crudo y hasta 190 billones de pies cúbicos de gas natural” (estimaciones de reservas no probadas), además de las pesquerías de los alrededores. Por estas razones, compiten los intereses no sólo de países vecinos sino de actores extra regionales “en una compleja red de proyecciones de poder”, que podría poner en riesgo la paz y la estabilidad en aguas del Sudeste Asiático (Granados, 2014; Clinton, 2014; Agencia de Información de Energía de EE.UU., citado por Russia Today, 2016). Acorde con el analista Jeremy Maxie (2016), la mitad del tráfico de buques cisternas de petróleo del mundo fluye a través de ese mar y se espera que para el año 2035, “el 90% de las exportaciones de combustible fósil desde Oriente Medio hacia Asia Oriental pasen” por el Mar de China Meridional, lo cual la convierte en una “ruta de navegación vital”.

Diversos países reclaman “amplios sectores marítimos” y las formaciones insulares agrupadas en cuatro grandes archipiélagos: las islas Spratly, las islas Paracelso, el Banco MacClesfield y el arrecife Pratas. China, Taiwán y Vietnam por las islas Paracelso; China y Filipinas por las MacClesfield; China, Taiwán, Filipinas, Brunei, Malasia y Vietnam por las islas Spratly. De todos, el caso del archipiélago Spratly es “el más intenso”, y la solución parece “virtualmente imposible”, ya que China, Vietnam y Taiwán invocan “derechos históricos”, mientras que los demás países del Sudeste Asiático hacen referencia desde hace más de dos décadas “al derecho marítimo internacional para defender el territorio y el espacio marítimo” (Granados, 2014).

Luego de producirse varios incidentes, escaramuzas menores y enfrentamientos en las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado entre China y Vietnam por las islas en disputa, y en la década de los noventa entre China y Filipinas por otras islas (Clinton, 2014), las partes en conflicto aceptaron en Camboya en el año 2002 la Declaración de Conducta de las Partes (DoC); y en el año 2011, China y los diez países que conforman la ASEAN suscribieron las “Guías para la implementación del Código de Conducta de las Partes”, como paso previo para que el Código de Conducta (CoC) sea en un futuro “legalmente vinculante”. Este progreso en el ámbito político y diplomático en la subregión no ha evitado que “incidentes menores y ocasionales encuentros entre fuerzas navales, policíacas y pescadores” hayan ocasionado tensiones “por el control de las formaciones insulares” (Granados, 2014).

Desde un punto de vista geopolítico, los líderes de la República Popular China consideran sus reivindicaciones en el Mar de China Meridional como un “interés fundamental”, debido a su valor estratégico por ser el cruce de las rutas marítimas y fuente de potenciales recursos energéticos. Por otra parte, entre algunos miembros de la Armada china existiría la idea que Estados Unidos intenta “cercar a China y suprimir su ascenso”. Al respecto, el gobierno del presidente Obama ha advertido a Pekín que una inestabilidad en el Mar de China Meridional afectaría la libertad de navegación como un “interés nacional” de Estados Unidos en la región, por lo que está dispuesto a facilitar el proceso de desarrollo de un Código de Conducta que evite el conflicto entre las partes, sin tomar partido por ninguna disputa en particular (Clinton, 2014).

Según Ulises Granados Quiroz (2014), una situación de inestabilidad en el Mar de China Meridional afectaría los intereses comerciales y militares de Estados Unidos en la región, así como los lazos bilaterales con Pekín, siendo estas relaciones las “más importantes de hoy en el mundo”. Por esa razón, los avances del Código de Conducta son pasos

de “vital importancia para promover la solución pacífica de estas controversias conforme al derecho internacional, compilado principalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y los principios internacionales de la coexistencia pacífica”, lo que permitiría “una efectiva promoción de la confianza mutua” y una mayor cooperación entre ASEAN y China (Málaga Ego-Aguirre, 2013).

Según Peter Brookes, analista en temas de seguridad y miembro designado en el Congreso estadounidense de la Comisión de Revisión de Seguridad y de Economía entre Estados Unidos y China, señala que “en una maniobra audaz”, la República Popular China construye hoy siete islas artificiales, las mismas que guardarían relación con el reclamo de Pekín de aproximadamente “el 80% del Mar del Sur de China”.

Peter Brookes opina que China realiza la construcción “de puestos de avanzada en un área en disputa [que] servirán en el futuro para diseñar una estrategia legal, en vez de un conflicto armado, para solidificar sus reclamos en el Mar del Sur de China”. A juicio del experto, la actividad de relleno de tierra trasladando arena sobre arrecifes de coral y luego su pavimentación con cemento, cuya mayor parte “tiene lugar a mil seiscientos kilómetros de China continental”, respondería al interés chino de proyectar su influencia “bien entrado el Océano Pacífico” en los campos político, económico y de seguridad. Desde allí, Pekín, respaldado por barcos y la construcción de pistas para el despegue de aeronaves, podría “controlar el área, incluyendo el tráfico comercial aéreo y marítimo” en zonas que busca posicionarse, a la vez de librar esfuerzos político-diplomáticos para “contar con derechos económicos exclusivos” en torno de estas islas artificiales (Brookes, 18 de abril de 2015).

Al respecto la vocera oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Hua Chunyuang, señaló en abril de 2015 a los medios internacionales que la construcción de dichas islas se hacía por diversas razones, entre las cuales indicó la ayuda a la navegación en una zona con riesgos de tifones, el soporte a los servicios de pesca, las proyecciones meteorológicas; además de cubrir la demanda de defensa militar china en un área que a juicio de Pekín es de su soberanía, por lo que en términos de la funcionaria china “es justo, razonable y legal, no afectaría y no sería blanco en contra de ningún país” (Reuter, 2015).

### ***5.3. Tensiones en el mar de China Oriental***

En el Mar de China Oriental, existen disputas por las islas Diaoyutai (en chino) o Senkaku (en japonés) entre China, Taiwán y Japón que no han tenido mayores avances. Esta cadena de ocho islas deshabitadas,

cuya superficie es de 6.3 km<sup>2</sup>, se encuentran a 120 millas náuticas de Taiwán y equidistantes a 200 millas de China y Okinawa (Japón). Estas islas “son (...) la punta de un iceberg político mayor”: por un lado, habría intención de alguna de las partes de cooperar con empresas transnacionales para la prospección de gas en el Mar de China Oriental, mientras que Pekín y Tokio siguen reclamando “derechos en una zona económica exclusiva de 200 millas que se superponen” (Augusto Soto, 2006).

Si bien con frecuencia barcos pesqueros chinos son interceptados por patrullas japonesas, en el año 2004 se registró un incidente mayor producto de la incursión de un submarino chino en mar japonés, lo que activó las alertas marítimas en Tokio, “como no lo hacía desde 1999, cuando ingresaron en sus aguas dos embarcaciones norcoreanas”. Otra razón fundamental, por la cual el Mar de China Oriental es estratégico, es debido a las vías de suministro de energía en un espacio vital para el tránsito Este-Oeste y Norte-Sur, donde los hidrocarburos provenientes del Golfo Pérsico llegan vía marítima a China y Japón, mercados de creciente dependencia frente a los productores de petróleo del Medio Oriente (Augusto Soto, 2006).

En noviembre de 2013, China declaró “una zona de identificación de defensa aérea” sobre gran parte del Mar de China Oriental, incluyendo las islas en disputa y exigiendo que “todo el tráfico aéreo internacional se adhiera a sus normas”. Al respecto, Estados Unidos y sus aliados “se negaron a reconocer esta decisión y continuaron volando aviones militares” en lo que consideran espacio aéreo internacional (Clinton, 2014). El gobierno del presidente Obama en su política de reequilibrio en Asia Pacífico, ha dado su firme respaldo al gobierno de Tokio, indicando con claridad que “el tratado de defensa incluye todos los territorios administrados por Japón, incluidas las islas Senkaku”, sin entrar en cuestiones de soberanía. Sobre el particular, el gobierno de Pekín respondió con rapidez a la declaración de Obama rechazando “firmemente la inclusión de las islas en el tratado de seguridad entre Estados Unidos y Japón” (RPP Noticias, 24 de abril de 2014).

## 6. Desafíos de la seguridad

Según Kissinger (2001), Estados Unidos recurre a las **alianzas y los intereses convergentes de tipo político y/o económico** con los países de la zona del Atlántico, del continente americano, del Asia del Este y del Sudeste Asiático para establecer “estructuras” de seguridad que se traslapen.

A principios de la década del 2000, G. John Ikenberry y Jitsuo Tsuchiyama (2002) sugirieron que la seguridad en Asia Pacífico continuaría siendo un desafío para las relaciones “inestables” entre Japón, Estados Unidos, la República Popular China, la Federación Rusa, la República de Corea, la República Popular Democrática de Corea, Taiwán y otros países del Sudeste Asiático, considerando las tensiones que aún persisten en la región y la ausencia de fuertes lazos institucionales de seguridad a nivel regional.

En efecto, para los académicos, las relaciones de los actores estatales en dicha región reposaban más en las alianzas bilaterales (en particular la alianza entre Estados Unidos y Japón), la diplomacia *ad-hoc* y el diálogo en foros multilaterales, conformando un orden precario en la región, sin existir ni un real balance de poder ni un sistema de cooperación multilateral en materia de seguridad de tipo concierto de grandes potencias, seguridad colectiva, alianzas multilaterales o asociaciones cooperativas.

Ante la actual tendencia del ascenso de China y el entramado geopolítico que revisten las diversas áreas con latentes tensiones en la región, Estados Unidos adoptó una política de “reequilibrio estratégico” en dicha región y para ello facilitó el proceso de cooperación estratégica con los “poderes locales” en busca que alcancen “mínimas capacidades militares para su autodefensa”, con lo cual aplicó en la práctica una estrategia de equilibrio suave de poder (*soft balancing*). En ese sentido, Estados Unidos coopera militarmente y brinda apoyo a Filipinas, República de Corea, Japón e, inclusive, Taiwán y fortalece sus relaciones con la India y Vietnam. Con dichas acciones Estados Unidos busca conservar su posición como superpotencia, manteniendo su influencia y la estabilidad en la región (Swati Arun, 2015).

Adicionalmente, es previsible que Seúl, Tokio y Canberra sigan considerando a Estados Unidos como socio clave por su capacidad de “disuasión nuclear extendida” o “paraguas nuclear” frente a las continuas pruebas nucleares que ha realizado la República Popular Democrática de Corea en los últimos años (Christine M Leath, 2015). En lugar de desplegar o permitir armas nucleares a sus socios estratégicos, el concepto de “disuasión nuclear extendida” refleja el compromiso de Washington “para proporcionar a sus aliados todos los recursos necesarios para defenderlos si son amenazados con el ataque [o] la intención de hacerlo. El objetivo es disuadir a un posible agresor de adoptar actos beligerantes” (Yonhapnews, 27 de febrero de 2013).

Por otra parte, en el año 2013, en un encuentro presidencial en el marco de la Cumbre de Líderes de la APEC en Bali, Indonesia, los jefes de Estado Xi Jinping y Vladimir Putin conversaron sobre la Asociación Estratégica Integral entre China y Rusia sobre la base de intereses mutuos en el Asia Pacífico en asuntos de seguridad, estabilidad y prosperidad en la región, la colaboración en los principales temas internacionales y regionales, así como las inversiones y cooperación en áreas energéticas y de infraestructura, entre otros (Noticia CCTV en Español, 8 de octubre de 2013) .

Algunos especialistas internacionales ven en la nueva alianza entre China y Rusia, una respuesta a la política norteamericana de reequilibrio en la región donde Estados Unidos viene estrechando sus vínculos con sus principales socios (Japón, República de Corea, Australia, Filipinas y Tailandia) a fin de implementar su estrategia de seguridad en dicha región.

Sin embargo, si se considera que “Estados Unidos debe adaptarse a una China poderosa y próspera con creciente gravitación en la política internacional y China debe aceptar a Estados Unidos como una potencia que contribuye a la paz y la seguridad en el Asia Pacífico” (Málaga Ego-Aguirre, 2013), es de esperarse que Washington y Pekín mantengan un alto nivel de diálogo político y diplomático para reforzar la cooperación constructiva en diversos temas de interés mutuo y sobre asuntos sensibles de la agenda regional, que permita “evitar el conflicto entre las dos superpotencias al estilo del concierto europeo del siglo XIX o de un condominio mundial”.

## 7. Conclusiones

La política de giro o reequilibrio de Estados Unidos en Asia no corresponde a una estrategia clásica de balance de poder (*hard balancing*), debido a que no se enfrenta a ningún Estado revisionista que pretende romper el statu quo para refundar el orden internacional a su favor.

Bajo la administración del presidente Barack Obama, Estados Unidos ha buscado reorientar el pivote de su política exterior en el Asia. La política de “giro” o “reequilibrio” en Asia, y de forma extendida en la región del Asia Pacífico, tiene como principal objetivo proyectar sus intereses políticos, económicos y militares en dicha zona de mayor interés estratégico, con el apoyo de una estrategia de equilibrio suave de poder (*soft balancing*), vía el despliegue de operaciones navales conjuntas y el manejo de una diplomacia concertada con varios Estados de la región.

Estados Unidos lleva a cabo una serie de acciones bilaterales, particularmente con países del Extremo Oriente y del Sudeste Asiático, a la vez de emprender una activa participación diplomática en foros multilaterales y regionales para cultivar relaciones estratégicas con sus socios y sus principales aliados asiáticos, con quienes desarrolla intereses coincidentes y convergentes en los aspectos económicos y de seguridad. Para tal efecto, Estados Unidos aprovecha su condición de potencia marítima y naval en el Pacífico, así como su participación de más de un siglo en la región, en un contexto global de interdependencia compleja, creciente multipolaridad económica y cambios en la estructura del poder en el sistema internacional, producto del surgimiento de nuevas potencias regionales en ascenso.

Considerando que existen oportunidades de crecimiento y desarrollo económico en la región y, que al mismo tiempo, se presentan regularmente tensiones territoriales y marítimas por no contar con una fuerte institucionalidad en materia de seguridad regional, Estados Unidos opta por priorizar sus relaciones bilaterales con China en materia estratégica y económica, así como con varios Estados del Sudeste Asiático, además de República de Corea, Japón, Australia, Nueva Zelanda y la India, con los cuales cultiva cercanos vínculos en diversos campos de interés común.

La proyección norteamericana en la región se realiza sin descartar esfuerzos diplomáticos junto con otras naciones por albergar la posibilidad de construir y/o fortalecer a futuro las instituciones multilaterales que normen y organicen el Asia Pacífico para prevenir futuros conflictos. En ese sentido, las principales potencias y actores regionales tienen la posibilidad de encausar la solución de conflictos a través de la aplicación de los principios y las normas del derecho internacional, vía la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La flexibilidad de las relaciones entre Estados Unidos y la potencia ascendente china, así como el fortalecimiento de los vínculos entre Washington con las demás naciones asiáticas, evita la conformación de bloques antagónicos y rígidos en torno a las potencias marítimas estadounidense y china. Dicha compleja red diplomática estadounidense en el Asia Pacífico procura evitar que las rivalidades geopolíticas afloren y que las tensiones marítimas y territoriales se prologuen en demasía con riesgos a que se desencadenen en conflictos bélicos, provocados por escenarios de escalada militar o error de cálculo.

Al estar abierto los canales diplomáticos de diálogo entre los principales actores estatales de la región, existen siempre las vías de consulta

político-diplomáticas de alto nivel que permiten negociar la salida de las crisis provocadas por las tensiones latentes. En ese sentido, Estados Unidos cultiva buenas relaciones paralelas con China y con el Japón, en una suerte de diplomacia triangular, de modo que apoye a ambos países a coexistir a pesar de cierta desconfianza y recelo geopolítico. De este modo, la presencia naval y militar norteamericana, que configura una red de seguridad en el noreste asiático, evita por ejemplo que Pekín y Tokio queden tentados por tomar acciones nacionales el uno contra el otro.

Si bien las más grandes potencias marítimas de la región compiten geoeconómicamente para consolidar su zona de influencia, vía la negociación de acuerdos económicos regionales con sus principales socios comerciales, y existen diferencias en la apreciación de ciertos temas sensibles (Taiwán, Mar de China Meridional, Mar de China Oriental) por razones geopolíticas y de reclamos de soberanía entre los Estados de la región asiática, también existe un vasto campo de potencial cooperación estratégica en temas de interés común, como la lucha contra las nuevas amenazas a la seguridad de carácter transfronterizo, en sus distintas variantes: el terrorismo internacional, el narcotráfico, la piratería, los desastres naturales, el tráfico de personas, la no proliferación nuclear, el cibercrimen y los delitos informáticos, entre otros, en el contexto de la globalización.

La teoría del poder marítimo, edificada sobre la base de los pensamientos de Mahan y Corbett, sigue vigente en lo estratégico, particularmente al señalar la importancia que tiene el poder naval de las potencias existente y aquellas en ascenso para proteger las comunicaciones marítimas (particularmente el tráfico de buques cisterna de petróleo) y por considerar el uso del mar como un elemento fundamental para el desarrollo y la seguridad de las naciones. Adicionalmente, se destaca la vigencia del planteamiento que considera que las potencias marítimas deben contar con el apoyo de países aliados que cooperen en la defensa y la seguridad de las rutas comerciales, a fin de asegurar los intereses de libre navegación de todos los socios comerciales.

Igualmente, considerando el planteamiento de Mahan, se pone no sólo de relieve la relevancia geoestratégica de la isla de Taiwán y el control del estrecho, como paso de conexión y cruce del transporte marítimo; sino que se podría enmarcar la discusión y el reto que plantearía a la región la construcción de islas artificiales como puntos estratégicos sobre los cuales podrían operar nuevas bases en altamar donde, además de instalar equipos que den soporte a la navegación, a las comunicacio-

nes y a las actividades de monitoreo meteorológico, puedan eventualmente servir como apoyo a operaciones navales y/o aéreas específicas.

Finalmente, a lo largo del presente trabajo, se ha podido constatar que el poder naval es una herramienta clave para la política exterior de las potencias existentes y ascendentes. En el caso norteamericano, el poder naval es un instrumento importante que forma parte integral de su política exterior en el Asia Pacífico, a fin de asegurar sus intereses geoeconómicos, estratégicos y de seguridad en la región. Por otra parte China, en su calidad de potencia marítima, revitalizada con su estrategia de “la Nueva Ruta de la Seda Marítima” y que en términos de Mahan correspondería a la creación de una nueva forma de “cadena de poder marítimo”, viene a la par desarrollando por décadas sus capacidades navales para que su poder nacional se fortalezca y esté a la altura de contribuir con la adecuada proyección de su política exterior en la región asiática y el mundo.

## Notas

- 1 Los principales exponentes de la teoría de la interdependencia son los académicos Robert O. Keohane y Joseph Nye. A diferencia de los debates históricos entre escuelas de pensamiento “realista” e “idealista” de las relaciones internacionales, ellos criticaron la centralidad que el realismo otorgaba al Estado como unidad de investigación, señalando la necesidad de desagregar sus componentes y de considerar la inclusión de agentes no estatales para lograr una mejor comprensión del sistema mundial. Otros aportes se refieren a considerar que la dimensión doméstica y la política exterior de los gobiernos no son compartimientos estancos, sino de mutua influencia. Adicionalmente, señalaron que las áreas de política y economía están conectadas y que este último factor cobra mayor notoriedad en el análisis de la política internacional. Igualmente, indicaron que los procesos de toma de decisiones políticas incorporan una pluralidad de agendas entre diversos nuevos actores que influyen en el gobierno (opinión pública, universidades, organismos no gubernamentales, empresas multinacionales, Think Tanks, individuos, entre otros) (Tokatlian y Pardo, 1990).
- 2 Acorde con la Comisión de Estudios Estratégicos Marítimos del Instituto de Estudios Históricos Marítimos del Perú (2012), el poder naval es: “La expresión de la capacidad del poder marítimo para en tiempo de paz, proteger los derechos de la Nación y la propiedad, disuadir y/o repeler la agresión y apoyar la política nacional. En tiempo de guerra, ganar y mantener el control del mar para asegurar su uso continuo, negando al adversario el uso del mar e imponiéndole su voluntad (...). El poder naval es parte integrante del poder marítimo y por lo tanto del poder nacional”.

## Bibliografía

- Arun, Swati (2015). Balance of Power: A united Eurasia would mean the end of US World Hegemony. RussianInsider. Publicado el 30 de junio de 2015. <http://russia-insider.com/de/2015/01/30/2984>
- Blanco Núñez, José María (1996). Ferrol: poder marítimo, poder naval. Militaría. Revista de Cultura Militar n° 8. Servicio de Publicaciones. UCM. Madrid. <http://revistas.ucm.es/index.php/MILT/article/view/MILT9696110039A>

- Campbell, Kurt (s.f.). The Obama Administration's pivot to Asia. A conversation with Assistant Secretary Kurt Campbell moderated by Robert Kagan. <http://www.foreignpolicy.org/content/obama-administrations-pivot-asia>
- Campbell, Kurt M. y Ratner, Ely (2014). Promesas del Lejano Oriente: por qué Washington debería centrarse en Asia. *Foreign Affairs*. Volumen 93, número 3. pp. 127-135.
- Canrong, Jin (2008). China's New Diplomacy and its impact on the East Asia Security Cooperation and the Sino-US Relations. 3rd Berlin Conference on Asian Security (BCAS). p.7. [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/projects/Jin\\_BCAS\\_2008\\_web\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/projects/Jin_BCAS_2008_web_ks.pdf)
- Canrong, Jin (2008). Intervención en el minuto 24 en documental en francés "Chine-États Unis: une guerre sans limites". CRRAV Nord Pas de Calais y Hikari Productions. <https://www.youtube.com/watch?v=b7DuKxb1Hdw>
- Carter, Ashton (2015). IISS Shangri-La Dialogue 2015 First Plenary Session. 30 de mayo de 2015. <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2015-862b/plenary1-976e/carter-7fa0>
- Clinton, Hillary (2011). America's Pacific Century. *Foreign Policy*. Publicado el 11 de octubre de 2011. <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Clinton, Hillary (2014). Decisiones difíciles. Editorial Simon & Schuster Paperbacks. Nueva York. pp. 45-112.
- Comisión de Estudios Estratégicos Marítimos (2012). Fundamentos de Doctrina Marítima. Editado por el Instituto de Estudios Histórico-Marítimos del Perú. Comisión de Estudios Estratégicos-Marítimos. Lima-Perú. p.81-90.
- Cubides, Fernando (2000). El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo. Presente y Futuro, Capitán Alfred T. Mahan. *Revista Colombiana de Sociología*. Universidad Nacional de Colombia, Sede San Andrés. <http://www.bdigital.unal.edu.co/16185/1/11058-26348-1-PB.pdf>
- Diario Clarín (1998). El día en que EEUU y China casi van a la guerra. Publicado el 23 de junio de 1998. <http://edant.clarin.com/diario/1998/06/23/i-03001d.htm>
- Diario La República (2014). John Kerry: "Estados Unidos no busca contener el desarrollo de China". Publicado el 8 de julio. <http://www.larepublica.pe/08-07-2014/john-kerry-estados-unidos-no-busca-contener-el-desarrollo-de-china>
- Diario Emol.mundo (2014). Estados Unidos asegura que no busca "contener el desarrollo de China". Publicado el 9 de julio de 2014. <http://www.emol.com/noticias/internacional/2014/07/09/669022/kerry-estados-unidos-no-busca-contener-a-china.html>
- Diario Yonhapnews en español (2013). EE.UU. y Corea del Sur elaboran "disuasión extendida" innovadora contra Corea del Norte: Lippert. Publicado el 27 de febrero de 2013. <http://spanish.yonhapnews.co.kr/northkorea/2013/02/28/0500000000ASP20130228000400883.HTML>
- Dickie et al. (2010). Técnicas Bélicas de la Guerra Naval 1190 a.C.- presente. Equipamiento, técnicas de combate, comandantes y barcos. Editorial Libsa.
- Doig Camino, Jean Jesu (2007). Geohistoria marítima. Instituto de Estudios Histórico – Marítimos del Perú. [http://www.iehmp.org.pe/pages/qotrasp/qArt\\_Geohist\\_Mar.html](http://www.iehmp.org.pe/pages/qotrasp/qArt_Geohist_Mar.html)
- El País (2012). El pivote asiático de Obama. Publicado el 25 de noviembre de 2012. [http://elpais.com/elpais/2012/11/23/opinion/1353685524\\_976886.html](http://elpais.com/elpais/2012/11/23/opinion/1353685524_976886.html)

## La geopolítica marítima en Asia Pacífico y los desafíos de la seguridad

- El País (2014). EEUU sella un acuerdo con Manila que refuerza su presencia militar en Filipinas. Publicado el 28 de abril de 2014. [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/28/actualidad/1398682253\\_611137.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/28/actualidad/1398682253_611137.html)
- El País (2014). La nueva ruta de la seda acaba en Duisburgo. Publicado el 1 de mayo de 2014. [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/01/actualidad/1398970103\\_039682.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/01/actualidad/1398970103_039682.html)
- García-Bedoya Zapata, Carlos (2008). Política Exterior Peruana. Teoría y práctica. Primera edición 1981 y segunda edición 2008. Academia Diplomática del Perú.
- García Marengo, Sebastián (2013). Propuesta para la inserción estratégica del Perú en el Asia Pacífico: Conectividad marítima. Academia Diplomática del Perú. pp. 12-13.
- Global Fire Power (2015). China Military Strength. Última actualización 1 de abril de 2015. [http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=china](http://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=china)
- Granados Quiroz, Ulises (2014). Tensiones en el mar de la China meridional: riesgos a la paz y a la estabilidad en aguas del sudeste de Asia. En revista México y la cuenca del Pacífico. Año 17 número 51. Mayo-agosto 2014. Universidad de Guadalajara. pp. 13-17.
- Kissinger, Henry (2001). La Diplomacia. Fondo de Cultura Económica. México. Segunda edición en español. pp. 801-835.
- Kissinger, Henry (2011). On China. The Pinguin Press. New York. pp. 151-157 y 172-180.
- Klein, John J. (2004). Corbett in orbit. A maritime model for strategic space theory. Naval War College Review. Vol. LVII N°1. pp.62-66. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/navy/art5-w04.pdf>
- Herd, Graeme P. (2012) ¿Cuál será el orden mundial del siglo XXI? En revista mexicana de política exterior. Edición 94. febrero 2012. En: <http://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numero-9> pp.32-33.
- Holmes, James R. et Yoshihara (2006). The influence of Mahan upon China's maritime strategy. Comparative strategy. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01495930590929663>
- Ikenberry, G. John y Tsuchiyama, Jitsuo (2002). Between balance of power and community: the future of multilateral security co-operation in the Asia-Pacific. International Relations of the Asia-Pacific. Volume 2 (2002). p. 90. <http://irap.oxfordjournals.org/content/2/1/69.full.pdf>
- Jean Christophe Victor (2014). Ver une nouvelle "route de la soie". Dessous des cartes. [http://www.dailymotion.com/video/x2dq86w\\_dessous-des-cartes-vers-une-nouvelle-route-de-la-soie\\_tv](http://www.dailymotion.com/video/x2dq86w_dessous-des-cartes-vers-une-nouvelle-route-de-la-soie_tv)
- Lorot, Pascal (2001). La géoéconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationales. L'information géographique N°1. Volume 65. France.
- Leath, Christine M (2015). Should U.S. Allies in Asia get their own nukes? The diplomat. Publicado el 23 de enero de 2015. <http://thediplomat.com/2015/01/should-u-s-allies-in-asia-get-their-own-nukes/>
- Mahan Alfred (1890). The influence of sea power upon history, 1660-1783. [http://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.htm#Page\\_29](http://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.htm#Page_29) pp. 29-81.
- Mahan Alfred (1897). The interest of America in sea power, present and future. <http://www.gutenberg.org/files/15749/15749-h/15749-h.htm#VII>

- Málaga Ego-Aguirre, David (2013). La seguridad regional en Asia Pacífico y el Pivot de Asia. En: Revista Política Internacional. N° 11. Octubre-diciembre 2013. Academia Diplomática del Perú. p.138-161.
- Morales Erroch, Ernesto (2012) Revista de la Escuela Naval del Perú. Análisis político estratégico del conflicto: Los intereses nacionales de Bolivia, Chile y el Perú (1872-1873).
- Olier, Eduardo (2011). Geoeconomía: Las claves de la economía global. Editorial Pearson Prentice Hall.
- Paul, T.V. (2012). Las potencias en ascenso y el equilibrio del poder en el siglo XXI. Revista mexicana de política exterior. Edición 94. febrero 2012. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Revista Marina de Guerra del Perú (2013). Eficaz herramienta en la política internacional del Estado. p. 32. Edición especial "Gran Almirante del Perú: Miguel Grau Seminario, el Peruano del Milenio.
- Reuter (2015). Update 2 – China mounts detailed defense of South China Sea reclamation. <http://www.reuters.com/article/2015/04/09/china-southchinasea-reef-idUSL4N0X62Q020150409>
- Rodríguez Sumano, Aberlardo (2014). La fragilidad de la paz: los vientos que soplan desde la ONU, Estados Unidos, Asia Pacífico y México. Revista México y la cuenca del Pacífico. Año 17, número 52. Setiembre-diciembre 2014. pp.13-17.
- Ross, Robert (2000). The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation: coercion, credibility, and the use of force. International Security, vol. 25, N° 2, año 2000, pp. 87-123. En: [people.duke.edu/~niou/teaching/Ross.pdf](http://people.duke.edu/~niou/teaching/Ross.pdf)
- RT noticas (2016). "Ni el petróleo, ni el gas": la razón de la disputa en el mar de China Meridional es otra. Publicado en Russian Today (RT), el 26 de abril de 2016. En: actualidad.rt.com
- RTVE (2016). Atenas vende el Puerto de El Pireo al gigante estatal chino COSCO por 368 millones de euros. Publicado el 8 de abril de 2016. En: <http://www.rtve.es/noticias/20160408/atenas-vende-puerto-pireo-gigante-chino-cosco-368-millones/1333648.shtml>
- SinoLATAM (2015). L gran estrategia de China: La Nueva Ruta de la Seda. Publicado el 28 de enero de 2015. [http://www.sinolatamforum.com/opiniones\\_detalle/0-m151-366/la-gran-estrategia-de-china-la-nueva-ruta-de-la-seda](http://www.sinolatamforum.com/opiniones_detalle/0-m151-366/la-gran-estrategia-de-china-la-nueva-ruta-de-la-seda)
- Soto, Augusto (2006). Conflictos territoriales en Asia Pacífico. Entre la defensa y la integración. Anuario Asia Pacífico. [http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2004/ASIA\\_CID\\_251\\_260.pdf](http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2004/ASIA_CID_251_260.pdf)
- Sumida Jon, 'Alfred Thayer Mahan, Geopolitician', The Journal of StrategicStudies, Special Issue on Geopolitics, Geography and Strategy, vol. 22 (June/September 1999) pp. 39-62.
- Swaine, Michael (2008). Intervención en el minuto 29 en documental en francés "Chine-États Unis: une guerre sans limites". CRRAV Nord Pas de Calais y Hikari Productions. <https://www.youtube.com/watch?v=b7DuKxb1Hdw>
- Tejada Mera, Carlos (2013). Comprometidos con la seguridad y el Desarrollo. En revista Marina de Guerra del Perú. pp. 2-3.
- Tkacik, John J. (2008). Intervención en el minuto 9 en documental en francés "Chine-États Unis: une guerre sans limites". CRRAV Nord Pas de Calais y Hikari Productions. <https://www.youtube.com/watch?v=b7DuKxb1Hdw>

## La geopolítica marítima en Asia Pacífico y los desafíos de la seguridad

- Tokatlán, J. y Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? Vol 23 N° 91 (1990): Julio-Setiembre. pp. 344-346; Revista de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Torreblanca, José Ignacio (2012). El auge de la geoeconomía. En: El País. Sección internacional. 26 de enero de 2012. Recuperado el 16 de enero de 2016. [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/26/actualidad/1327606607\\_754711.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/26/actualidad/1327606607_754711.html)
- Universidad Nacional de Colombia (2000). El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo. <https://books.google.com.mx/books?id=Rgejar5OD7UC&pg=PA17&lpg=PA17&dq=surge+de+un+proceso+donde+se+integran+todas+las+fuerzas+econ%C3%B3micas,+sociales,+pol%C3%ADticas+y+militares&source=bl&ots=sBkmJSWZt3&sig=xp2pb7No9mP1HfIU2EVFsFtSSdA&hl=es&sa=X&ved=0CBsQ6AEwAGoVChMIzlrVgun8xwIvATg-Ch1rQAGm#v=onepage&q&f=false>
- Xinhua (2016). Estrategia de “doble vía”, solución viable para asunto de Mar Meridional de China: Canciller chino. Publicado el 21 de abril de 2016. En: [http://spanish.xinhuanet.com/2016-04/21/c\\_135301536.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2016-04/21/c_135301536.htm)



# Actividades institucionales

---

Relación de actividades enero-marzo 2016



## ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

**Enero - Marzo 2016**

Durante el mes de enero y febrero se realizaron los exámenes para el Concurso de Admisión 2016. Las siete pruebas eliminatorias fueron divididas en dos etapas. Los exámenes se realizaron simultáneamente en Lima y en las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores en Arequipa, Cajamarca, Cusco, Iquitos, Piura, Puno, Tacna y Tumbes. El Ministerio de Relaciones Exteriores estableció hasta treinta vacantes, según Resolución Ministerial N° 1068/RE-2015.

El 7 de marzo, el Director de la Academia Diplomática dio la bienvenida a los alumnos de primer y segundo año que iniciaron un nuevo año lectivo. El Embajador Wagner presentó la nueva malla curricular para la Maestría en Diplomacia y Relaciones Internacionales que se desarrollará el presente año, la misma que ha sido diseñada acorde con el proceso de modernización de la Cancillería. El Director instó a los aspirantes al Servicio Diplomático que egresan este año, a desarrollar sus tesis en investigaciones sobre las nuevas tendencias mundiales y el impacto que tendrán en las relaciones internacionales y en particular en el Perú y su política exterior.

El 8 de marzo con la presencia del Secretario General de Relaciones Exteriores, Embajador Thierry Roca Rey Deladrier, se llevó a cabo la conferencia titulada “La OCDE: de una organización trasatlántica a una organización global”, ofrecida por el señor Nicola Bonucci, Director de Asuntos Legales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El Director de la Academia Diplomática participó de la conferencia junto al Director General para Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El 29 de marzo en el marco de las actividades por el inicio del Año Lectivo 2016, la Ministra de Relaciones Exteriores, Embajadora Ana María Sánchez de Ríos, ofreció una Clase Magistral en la sede del Palacio de Torre Tagle, titulada "Balance de la Política Exterior del Gobierno 2011-2016". Durante su exposición, la Canciller presentó un recuento de la política exterior peruana y de las acciones llevadas a cabo en los últimos cinco años.



### **Pautas para los colaboradores**

- 1- *Política Internacional* es una publicación trimestral de la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar, abierta a la colaboración nacional y extranjera y con énfasis en la investigación y análisis de las relaciones internacionales. El contenido de las colaboraciones publicadas será de responsabilidad exclusiva de sus autores.
- 2- Las colaboraciones, consistentes en textos o reseñas originales e inéditos, deberán versar sobre la temática internacional, procurando mantener un estilo académico y objetivo. Las colaboraciones estarán escritas preferentemente en español pero también podrán serlo en francés, inglés o portugués. El Consejo Editorial podrá decidir si acepta la publicación de una colaboración no inédita o ajena a la temática indicada, así como escrita en otro idioma que los indicados.
- 3- Las colaboraciones no excederán las 7000 palabras de extensión y estarán escritas en formato MS Word, tipo de letra Arial 11, con interlínea a espacio y medio. Se entregarán en soporte electrónico (disco compacto o archivo adjunto a correo electrónico) con su respectiva impresión en papel A4; no se admitirán textos sin digitar. El Editor evaluará la pertinencia de aceptar colaboraciones de mayor extensión.
- 4- Para el estilo y la ortografía, las colaboraciones estarán sujetas a las normas fijadas por la RAE para las ediciones académicas. Asimismo, el cuerpo del texto no podrá presentar variaciones en el tamaño de letras, sangrados innecesarios, cuadros, cajas o numeración de páginas; se usarán cursivas en lugar de subrayados; se evitará en lo posible el uso de negritas y de abreviaturas; las referencias a otras obras del (o los) autores del escrito deberán aparecer en tercera persona. Las referencias bibliográficas se consignarán al final del documento bajo el encabezamiento –NOTAS– y se ceñirán a los criterios tradicionales de presentación (artículos, ensayos, reseñas, libros, documentos y semejantes).
- 5- Las citas textuales menores a 4 líneas se consignarán en el cuerpo del texto, sin cursivas y empleándose comillas (“ ”) en lugar de paréntesis angulares (< >). Los signos de puntuación irán después de las comillas, paréntesis o llamadas a nota. En las citas con una extensión mayor se usará el sangrado, con dos retornos antes y después de la cita. Se deberá indicar necesariamente el origen y fuente de cada cita (autor, año, número de página, etc.). Las referencias procedentes de Internet deberán incluir, además del título y el autor, de haberlos, la dirección Web y la fecha en que fue consultada la información consignada.
- 6- Las palabras de otras lenguas deberán escribirse en cursivas pero sin comillas ni negritas, ni estarán subrayadas. Las voces y expresiones

latinas usadas en español y que figuren así en el DRAE, no se destacarán con marca alguna.

- 7- El material complementario de apoyo visual –ilustraciones, fotos, mapas, croquis, esquemas, dibujos, cuadros y semejantes– será numerado correlativamente en el archivo electrónico y contará con su respectiva leyenda. Se procurará insertar dicho material al final del escrito; para ello, en el cuerpo del texto se consignará una nota indicando el referente para cada caso. El material complementario, cuando no sea de propiedad del autor, deberá contar con la autorización escrita de la persona o empresa titular de los derechos legales (*copyright*) o, en su defecto, de una constancia escrita del autor indicando que autoriza y se responsabiliza por la reproducción de dicho material. Según el tipo de material complementario (fotografía, cuadro estadístico) será necesario remitir originales, o el escaneo de estos en una resolución mínima de 300 dpi.
- 8- Las colaboraciones estarán encabezadas únicamente con el título de la colaboración y el (los) nombre(s) y apellido(s) del (de los) autor(es). Todo el título irá en mayúsculas y estará centrado (“justificado”) en la página. En el renglón siguiente figurarán el (los) nombre(s) y apellido(s) del (los) autor(es), alineados al margen derecho. Los subtítulos dentro del texto se espaciarán en renglones apartados del cuerpo anterior y posterior, sin cursivas ni negritas ni subrayados.
- 9- Las reseñas no excederán las 3000 palabras de extensión y se regirán por lo indicado en el punto -4- supra. Encabezará la reseña el título en cursiva de la obra criticada, seguido del (los) nombre(s) y apellido(s) del autor, todos en mayúsculas. Luego se consignarán, centrados, la ciudad, la editorial y el año, así como el número de páginas, en abreviatura (pp.), de la obra reseñada. Figurará igualmente el(los) nombre(s) y apellido(s) del crítico pudiendo añadirse, en renglón debajo, alguna referencia explícita y concisa (título, institución a la que pertenece o semejante) acerca del comentarista.
- 10- En relación con los puntos -3- al -9-, la revista se reserva el derecho de efectuar las correcciones de edición que considere necesarias. De igual forma, no estará obligada a explicar el rechazo de cualquier colaboración que le sea presentada.
- 11- Se remitirá un resumen de la trayectoria del (los) autor(es) no mayor a 4 líneas. Deberá considerarse prioritariamente referencias a la profesión, centros de educación superior, títulos y grados académicos de mayor jerarquía y ocupación actual.

- 12- El Consejo Editorial, en adición a lo indicado en el punto -2- supra y a solicitud del (de la) Director(a) de la Academia Diplomática y/o del Editor, podrá evaluar y calificar independientemente las colaboraciones que se sometan a la revista, o las que esta solicite.
  - 13- *Política Internacional* entregará a todo colaborador 5 ejemplares del número de la revista en que aparezca su escrito, y le remitirá gratuitamente los números sucesivos correspondientes a los dos años siguientes a dicha publicación.
  - 14- Las colaboraciones y toda correspondencia relativa a la revista *Política Internacional* se enviarán a: Editor, Revista *Política Internacional*. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar – Av. Pershing 335 (ex Faustino Sánchez Carrión) Magdalena del Mar, Lima 17 – Perú; o por vía electrónica a: publicaciones@adp.edu.pe o postmaster@adp.edu.pe.
-

